


3 1761 11648675 4





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116486754>



























# HORIZONS

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

## In this issue

### Social Inclusion

#### Executive Brief 2

#### Feature Columnist

Social Inclusion/Exclusion  
of Canadian Children 4

#### Across Canada 6

#### Eyewitness

First National Symposium  
on Voluntary Sector  
Research 7

#### Upcoming Events 8

#### Eyewitness

New Canadians'  
New Challenges 9

#### Feature Columnist

Strengthening Canada's  
Social Commons 10

#### Primer 12

#### Interesting Faces 13

#### Eyewitness

Combating Paedophile  
Information Networks 14

#### Feature Columnist

Social Cohesion and  
Inclusion: What is the  
Research Agenda? 16

#### Research Brief 18

#### Canadian Connections 20

#### Cyberzone 21

#### Feature Columnist

New Cleavages in First  
Nations Communities 22

#### Looking Outward

Perspectives for France 26

#### Newsletter Note 27

#### Eyewitness

Urban Diversity and  
Immigration: Metropolis's  
Fifth Annual Conference 28

#### Did You Know? 29

#### Research Brief 30

## Welcome!

Social cohesion and social inclusion are central debates in public policy today. This has become all the more important as we learn that we cannot define these concepts in strictly economic terms. We must now consider such emergent challenges to inclusion as the digital divide and greater ethnic diversity. This issue of *Horizons* will address situations and concepts associated with **social inclusion**, including such pressing

issues as access to work, education, poverty and social inequalities, social and cultural diversity and new emergent inclusion challenges that ought to be taken into account in public policy development.

In this edition, we do not claim to provide a comprehensive picture of inclusion. Instead, we attempt to identify and outline some concepts and challenges that are vital for binding Canada's social fabric together.

## Economic Efficiency's Price

"Social cohesion has returned to the center of the debates on the destructive test of the global market. Like Milton's paradise lost, social cohesion is decried as a loss. It should, therefore, be re-established as a matter of urgency. It is assumed that economic, technological and

social developments brought about by the globalization of markets and structural adjustment policies have destabilized social relations. While economic pressure is stronger than ever, it does not seem to be balanced by security of existence. The price of economic efficiency

is, therefore, diminishing social cohesion."

Mateo Alaluf, *Final report of the "Demographic Trends And The Role Of Social Protection: The Idea Of Social Cohesion," Seminar*, (Centre de sociologie du travail, de l'emploi et de la formation, 1999), available at <http://www.ulb.ac.be/project/tef/cohsocen.html>.

## Policy Reflections

"I do not want my house to be walled in on all sides and my windows to be stuffed. I want the culture of all the lands to be blown about my house as freely as possible. But I refuse to be blown off my feet by any."

- Mahatma Gandhi

## Next Up!!!

Transportation infrastructure has long been a tie that binds Canadians from coast to coast to coast. Canada's **transportation** policy today is facing new challenges stemming from rapid growth in north-south trade, the need to establish green corridors, expanding cities and global competition. The next edition of *Horizons* will look at land, air and water transportation questions in Canada, and North America more generally, in an effort to examine such issues as competition policy, the need for a North American transportation framework, commuter rail and municipal transportation needs, the transportation requirements of rural residents and green corridors. If you know of any research work or programs that might be of interest to readers, please contact [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca) or call (613) 947-1956.





## Executive Brief



# The Liberty of Inclusion

By their very nature, inclusion and social cohesion are challenging research domains – tough to define, quantify and explain. Interest in this research area is sometimes attributed to concerns about the stresses caused by globalization on society, community and individuals. While this may be the cause of revived interest, the reality is that the struggle for inclusion and cohesion is a perpetual one.

### INCLUSION'S REVOLUTIONARY IDEAS

As epitomized by the French revolution's call of "*liberté, égalité et fraternité*," inclusion and cohesion are driving forces in human society. Of course, context is important and, accordingly, today's discourse differs from that of earlier eras. For instance, some have argued that access to human capital development is a key component of inclusion and participation. This view is also manifest in growing fears of the emergence of a digital divide that would fragment societies into "know" and "know nots," depending on access and proficiency in information communication technologies.

From a research perspective, discussion often begins with the definition of concepts. Recognizing that many wordings are possible, the working definition used by the Policy Research Initiative contends that social cohesion is "the ongoing process of developing a community of shared values, shared challenges and equal opportunity within Canada, based on a sense of trust, hope and reciprocity among all Canadians." Few would disagree with the underlying sentiment or with the observation that this broad definition allows for multiple interpretations.

Definitions are not ends in themselves, but are means to better understanding. The point of this definition is to inform research directions.

### FROM THOUGHT TO PRAXIS

It may be easier to define social cohesion and inclusion by what it isn't. Intuitively, we can get a clear

idea of what it means to be left out: economically, by being out of the labour market, unable to access credit or own property; socially, by being isolated from friends, support networks and everyday society or by being denied personal dignity and respect; or politically, by being denied access to decision making or, in extreme cases, to human rights. In Canada, as elsewhere, individuals and groups continue to combat exclusion as it morphs into new forms. As researchers and analysts, it is our job to identify new vulnerabilities searching for their causes and remedies.

*"As epitomized by the French revolution's call of 'liberté, égalité et fraternité,' inclusion and cohesion are driving forces in human society."*

As this *Horizons* issue shows, research has uncovered new insights but much remains to be done. The challenge going forward is to build on this foundation by providing greater precision and depth. The inclusion and cohesion knowledge base needs to be more actionable in research terms and more relevant in policy terms. Ultimately, the body of knowledge needs to meet the policy decision makers' litmus test of "what needs to be done and how should we do it?" By these tough criteria, the work of defining, quantifying and explaining inclusion and social cohesion's implications for Canadian society is a task that is well underway but by no means complete. It will be the challenge of the PRI's newly established horizontal project on social cohesion led by Morris Rosenberg (Justice Canada), in concert with partners throughout the Canadian policy research community, to help build on this foundation of knowledge.

Laura A. Chapman  
Executive Director,  
Policy Research Secretariat

For more information on social capital, please see *Isuma*, Winter 2001.





Policy  
Research

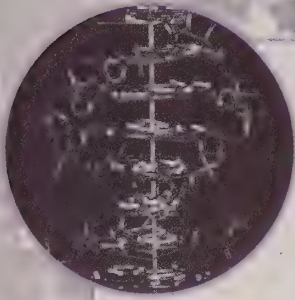
Recherche sur  
les politiques

# National Policy Research Conference

December 6-7, 2001

Westin Hotel and  
Ottawa Congress Centre,  
Ottawa, Ontario

## Bringing Communities Together



*Bringing Communities Together*, the fourth annual National Policy Research Conference, will examine each of these themes and the linkages among them:

*How can innovative communities contribute to social and economic development?*

▼ productivity, knowledge dissemination, innovation networks, biotechnology, health, ethics.

*How can sustainable communities address the challenges we face?*


▼ resource management, ecological footprints, environmental risks, urban density, economic development, adaptive management.

*What role do socio-cultural communities play in Canada?*

▼ social differentiation, multiple identities, immigration, population aging, the voluntary sector.


*How are virtual communities forming and evolving?*

▼ developments in cyberspace, on-line democracy, patterns of association, e-commerce.



Communities are where citizens live. They provide the context in which people build their quality of life; they are where people experience change; and they are a source of stability and support in the face of change.

Canadian society is currently undergoing profound transformations that are being played out in communities everywhere. In a world where the pace of change is accelerating, links within and among communities take on renewed importance. Existing links are under pressure as communities adapt and respond to shifting circumstances, while new links are emerging.



To adapt to their rapidly evolving environment, citizens increasingly look toward **innovative communities** that nurture new ideas and solutions, **sustainable communities** able to manage development with a long-term perspective, and strong **socio-cultural communities** that provide a sense of belonging. Technology also makes **virtual communities** possible, where people with shared interests can communicate and coordinate regardless of distance.

### Call for Papers

The call for papers for this conference is now open. The deadline to submit a proposal is

**April 27, 2001.**

For more information, see  
<http://policyresearch.gc.ca>

2001  
Canada

We look forward to seeing you at the  
2001 National Policy Research Conference!



## Feature Columnist

# Social Inclusion/Exclusion of Canadian Children

The Canadian Council on Social Development is preparing two reports for the Laidlaw Foundation on the social inclusion and exclusion of children. One report focuses on concepts and indicators of inclusion and exclusion and the other examines the impacts of parental labour force experiences on children.

### LINKED PROBLEMS

Social inclusion and exclusion is a broad conceptual framework that links distinct but overlapping variables of well-being and disadvantage for individuals and

socially isolated or disengaged and even the long-term unemployed are not necessarily poor.

### A SENSIBLE APPROACH TO INCLUSION

Drawing on the work of Amartya Sen, we see an inclusive society as characterized by widely shared social experience and active participation, by a broad equality of opportunities and life chances for individuals and by the achievement of a basic level of well-being for all citizens. This concept of inclusion draws attention to gaps and distances between citizens

from the job market and often living in distressed neighbourhoods. Another twenty percent of children are at a modest risk of exclusion in that they are vulnerable to low income and regular parental unemployment and remain distant over time from the social consumption mainstream. These are the children of the *working poor* and *near poor* who tend to cycle in and out of precarious, low paid jobs, occasionally falling into poverty and rarely finding steady well-paid employment.

### CHILDREN OF THE PRECARIOUSLY EMPLOYED

The causal relationships often drawn between income level to such outcomes as child health, ability to learn and well-being run through causal channels that cannot be fully explored even though surveys such as the *National Longitudinal Survey of Children and Youth* provide us with a rich source of data. To determine the causal relationship, it is first important to unpack what low and modest incomes mean in terms of foregone consumption and investment in children. For example, even the children of families significantly above the poverty line are likely to be excluded from developmental recreation programs due to high costs and rising user fees and may be unable to purchase books and computers needed to learn. Only the more affluent parents can afford private tutoring and similar market-based compensations for shrinking public services.

*"...we estimate that as many as ten per cent of Canadian children are at serious risk of exclusion in terms of living in deep and prolonged low income..."*

households. Causal links between these variables run in many directions and several different clusters of well-being are possible.

Exclusion is rooted in overlapping, mutually reinforcing and uncompensated sources of disadvantage. Thus, UK Prime Minister Tony Blair has defined exclusion as "what can happen when individuals and areas suffer from a combination of linked problems such as unemployment, poor skills, low income, poor housing, high crime, bad health and family breakdown." Low income is a key source of exclusion, but the

across measures of well-being. Sen's framework is also applicable to children in terms of development and well-being across several key dimensions, including learning, health and social engagement. Children are, of course, also impacted upon by the extent of inclusion or exclusion of families with respect to income, employment and housing.

Based on existing labour market and income research, we estimate that as many as ten percent of Canadian children are at very serious risk of exclusion in terms of living in deep and prolonged low income in (often single parent) families that are excluded

The children of the precariously employed are exposed not only to recurrent low income and thus reduced consumption, but also to parental stress and anxiety due to occasional unemployment, low income and holes in the income security system, which in turn may result in health problems and family stress and breakdown. They are also likely to experience neighbourhood moves that disrupt social ties and schooling and they may experience occasional poor housing in line with changing family incomes.

Parental time is as important to children as economic resources. The working poor are less likely to have access to extended maternity and parental leaves, to time off work to deal with family emergencies and to the time and resources needed for even a short family vacation. Many work in jobs with very irregular hours, which also provide few if any dental and health benefits covering children.

Research has shown that the links from income to child well-being are very much influenced by parental love and involvement, but a gradient of outcomes by socio-economic circumstances nonetheless exists along such key dimensions as child health as well as literacy and numeracy levels of young adults. High exposure to compounding sources of exclusion can explain why children brought up in poverty are at a higher risk of ill health and poor learning outcomes. From a social inclusion perspective, however, it is important to underline not just

that children of the poor do relatively less well, but also that the children of the affluent tend to do much better than average.

Health and literacy gradients by parental socio-economic background are steep in highly unequal societies such as the United States and much flatter in more egalitarian societies such as Sweden and The Netherlands, with Canada standing in the middle. Only the most fortunate Canadian children fare as well as the average Swedish child in terms of basic health indicators and literacy attainment. This suggests that attempts to secure greater inclusion promote the well-being of a large majority of citizens and not just those living in poverty.

### ***IN THE NEIGHBOURHOOD***

Social inclusion and exclusion also draw attention to sources of child well-being at the neighbourhood level. Growing up in a distressed neighbourhood is much worse in terms of child outcomes than living in a low income family, suggesting possible links to over-stretched and under-resourced schools and community services, inadequate housing, lack of suitable and safe community spaces for children, vulnerability to victimization and crime and so on.

Community assets and social capital play a key role in inclusion and the characteristics of a good neighbourhood from the perspective of children are not reducible to income alone. Good neighbourhoods have decent services and

infrastructure, including schools, libraries and open areas, and have involved parents and neighbours. These may not be present in high-income suburbs given commuting times and the working hours of parents. In the 1990s, we have increasingly made 50-hour weeks the norm for full-time work for most parents.

### ***THE FIRST MINISTERS' PROMISE***

Last September, Canada's First Ministers reached an agreement on Early Childhood Development. Their communiqué stated that "every child should be valued and should have the opportunities to develop his or her unique physical, emotional, intellectual, spiritual and creative potential" and promised that Ministers would "work together so that young children can fulfil their potential to be healthy, safe and secure, ready to learn and socially engaged and responsible."

These inclusive goals can be realized by developing the conceptual framework of social inclusion and exclusion and by developing related indicators, policies and action plans. Such an approach is already being taken by the United Kingdom and the European Union. Much can be learned from their recent experience.

### **Andrew Jackson**

Director of Research,  
Canadian Council on Social  
Development

For copies of the reports, please  
e-mail Andrew Jackson at  
[jackson@ccsd.ca](mailto:jackson@ccsd.ca).



*Across Canada*



## **A Children's Agenda: The Laidlaw Foundation's Focus on Social Inclusion**

The Laidlaw Foundation is considering social inclusion as a conceptual focus for exploring well-being in children and families and as a possible strategic focus for a new funding program. The Foundation is developing a new agenda for its Children's Agenda funding program, which in the past has provided support to national policy research, policy advocacy and public education initiatives, including *Campaign 2000*, the Canadian Council on Social Development's Progress of Canada's Children and Canadian Policy Research Network's *Best Policy Mix for Canada's Young Children* project.

The Laidlaw Foundation describes itself as "a public interest foundation that uses its human and financial resources in innovative ways to strengthen civic engagement and social cohesion. The Foundation uses its capital to better the environments and fulfill the capacities of children and youth, to enhance the opportunities for human development and creativity and to sustain healthy communities and ecosystems."

### ***INCLUSION'S ADDED VALUE***

Social inclusion draws on the relationship between life chances of children and social cohesion, two issues that have framed much of the Laidlaw Foundation's recent work. Social inclusion

has the potential to promote a new discourse and to help us advance an agenda on the well-being of children and families. Although poverty will always remain a critical factor, social exclusion draws our attention to non-income barriers such as disability and racial discrimination.

Social exclusion has been described as "the inability of our society to keep all groups within reach of what we expect as a society" - the tendency to push socially and economically vulnerable people "into the least popular places, furthest away from our common aspirations." Social inclusion, by contrast, involves strengthening solidarity by closing the social and economic distances between people. When looking at children, the dimensions of social inclusion that seem most promising include promoting participation, a sense of belonging, acceptance and reciprocity and enhancing capacities, capabilities and competencies. Social inclusion is thus both a process and an outcome.

The Foundation has chosen to focus on inclusion rather than on exclusion in order to promote a *human development* approach to well-being. This calls for a commitment to strengthen inclusion at all levels (e.g., family, community, and society), not merely to

reduce the impacts of disparities on individuals. Enhancing children's capacities and promoting their participation and belonging requires more than the prevention of exclusion, just as promoting equal life chances means more than "reducing risk." This perspective is reflected in the work of the United Nations Human Development Program (UNDP), as influenced by Nobel Prize winner, Amartya Sen.

### ***THE LAIDLAW APPROACH***

The Laidlaw Foundation is exploring the potential of social inclusion as a focus of well-being for children and families in two ways: one, by commissioning a series of working papers that examine inclusion from varying conceptual and policy perspectives; and, two, by funding policy research and public education projects that advance social inclusion practically and/or conceptually. The working papers and the results of the research projects will be published later in 2001. The results will contribute to the discourse on social inclusion and help identify promising areas for future research.

For more information about the *Children's Agenda Program* see the Laidlaw Foundation web site <http://www.laidlawfdn.org> or contact Christa Freiler at [cfreiler@sympatico.ca](mailto:cfreiler@sympatico.ca).

*Eyewitness*

## Research Symposium on Voluntary Sector

In an effort to set a research agenda on the voluntary sector, a symposium was held in September 2000 that brought together voluntary sector leaders, researchers and government representatives. The attendants discussed how to embark on a collaborative research agenda that reflects both the diversity and dynamism of the voluntary sector. The symposium had three objectives:

- To assess the needs, gaps and key areas for sector-wide research and development;
- To develop criteria to guide collaborative research linking research to practice; and
- To develop a network of people engaged in voluntary sector research.

The symposium began with an assessment of the research into the voluntary sector in Canada. A literature review outlined that, with notable exceptions, there is a lack of research and that the research that has been done is only scantily funded. Moreover, the research that does exist tends to be unsophisticated, lack theoretical underpinnings and is not well disseminated. In short, the review found that major research gaps remain.

### A PRELIMINARY AGENDA

Through a series of sessions, participants developed a framework that called for research into:

- The nature, size, scope and impact of the voluntary sector;
- The role of the sector in society, including contributions to social cohesion and to public policy;
- Capacity issues aimed at strengthening communities and organizations; and
- The building of research capacity within and outside the sector.

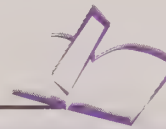
The group also generated a variety of ideas on the principles, approaches and mechanisms that would move the voluntary sector research agenda forward. Participants endorsed collaborative and multidisciplinary approaches and encouraged the active involvement of communities and voluntary sector organizations in identifying issues, guiding

the research process and interpreting the findings. Finally, participants emphasized the importance of effective research dissemination. Research results will only feed into the policy development process if they are widely disseminated and can be easily understood by a wide audience.

Since the September symposium, a Moving Forward Group was formed to maintain the momentum. In consultation with the nascent network of researchers, voluntary sector leaders, government officials and funding bodies, the Moving Forward Group is developing a five-year vision for voluntary sector research. We will be looking forward to future developments with great interest.

Adapted from Rapporteur's Notes  
**Michael Orsini,**  
 Carleton University

*Bookmark*



## Diversity and the Labour Market

"The most popular way of determining whether Canada's visible minorities face discrimination in the labour market is simply to compare their average wages and annual earnings with those of white Canadians. This is naive in two ways: It does not distinguish among different visible minorities and it does not control for other possible differences between visible minorities and white Canadians - in education or experience, for instance. ...Among immigrants, however, an unexplained wage gap is common. This suggests policy should focus less on employment or wage equity and more on helping immigrants integrate into Canadian society."

Derek Hum and Wayne Simpson, "Not All Visible Minorities Face Labour Market Discrimination," *Policy Options* (December 2000), p. 45-48. A full text can be found on the Institute for Research on Public Policy web site at <http://www.irpp.org/po/index.htm>.



## *PRI Update*

# "What Will Keep Us Together?" - Social Cohesion Workshop Series

Over the past year, the **Social Cohesion Network** has organized a quarterly series of workshops to showcase research and to foster a discussion on the key aspects of social cohesion and inclusion. The question *What will keep us together?* has served as the framework over the past year for bringing together a range of government and academic researchers. Past workshops have covered such issues as:

- Civic Participation at Home and Abroad: Social Glue or Social Band-aid?
- Restorative Justice: Can it mend strained relations?
- Transformation in the Family and Implications for Social Cohesion
- Immigration and Ethnic Diversity

For the upcoming year, four workshops are being planned (some titles and dates are tentative):

- Cooperatives, Collective Enterprises and Social Cohesion (March 6, 2001)
- The Politics of Identity and Social Cohesion (June 2001)
- Inter-ethnic and Homeland Country Conflicts in Canada (September 2001)
- Social Cohesion as a Factor in Crime Prevention (November 2001)

Summaries of the presentations and discussions will be made available on the social cohesion section of the PRI web site at <http://policyresearch.gc.ca>. For more information, contact Michael McKinnon at (613) 947-3927 or by e-mail at [m.mackinnon@prs-srp.gc.ca](mailto:m.mackinnon@prs-srp.gc.ca).

## *Upcoming Events*



DATE	EVENTS
MARCH 6, 2001	<p><b><i>Social Cohesion Network's Workshop Series Cooperatives, Collective Enterprises and Social Cohesion</i></b></p> <p>1:30-4:00 pm. (Ottawa)</p> <p>The new economy, market globalization and advancements in information and communication technologies have changed the way cooperatives and collectively owned enterprises operate and the role they play in rural and urban communities. Changes in the cooperative movement in Canada will have significant implications for economic and social investment. This workshop will look at how cooperatives will continue building social capital in rural and urban communities. For more information, please visit <a href="http://policyresearch.gc.ca/upcoming-e.htm">http://policyresearch.gc.ca/upcoming-e.htm</a>.</p>
MARCH 8-10, 2001	<p><b><i>Re-Inventing Society in a Changing Global Economy</i></b></p> <p>(University of Toronto)</p> <p>Six sessions on diverse aspects of globalization including international relations, labour relations, cultural and social values, information and knowledge institutions, nationalism and politics will be explored. Papers will be presented at the conference by leading Canadian and international scholars. The keynote address will be delivered by John Ralston Saul, author of <i>Rediscovering Democracy</i>, <i>Re-Inventing Globalization</i>. Conference details can be found at <a href="http://www.utoronto.ca/ethnicstudies/conferences.html#overview">http://www.utoronto.ca/ethnicstudies/conferences.html#overview</a>.</p>
MAY 6-9, 2001	<p><b><i>Annual Conference of The Institute of Public Administration of Canada</i></b></p> <p>(Edmonton)</p> <p>Governments today need to adapt to new innovations in information and communication technologies and ensure that they promote knowledge generation and diffusion within their own structures. The 2001 Annual conference of the Institute of Public Administration of Canada explores such issues as the meaning of a knowledge society and the digital divide, the role of government in the knowledge society, an individual's access to knowledge and participation in society and how public services are managed in a knowledge society. For more information, please see <a href="http://www.ipaciapc.ca/english/menu.htm">http://www.ipaciapc.ca/english/menu.htm</a>.</p>

*Eyewitness*

## New Canadians' New Challenges *Immigration and Social Inclusion*

Canada is increasingly depending upon high levels of immigration. New Canadians are an important source of growth for the Canadian population and of skills for the Canadian labour force. Consequently, the 1990s were Canada's most sustained period of high levels of immigration, averaging over 220,000 arrivals per year. Given the government's goal of integrating immigrants as full, participating citizens, it is necessary for us to analyze not just the personal skills, abilities and characteristics of newcomers but also the milieu in which they live.

Questions concerning immigration, ethnic diversity, social cohesion and inclusion were the focus of a workshop hosted by Citizenship and Immigration Canada titled *Immigration, Ethnic Diversity and Social Cohesion* held on November 9, 2000. Workshop discussions provided an analysis of current trends in immigration as the basis for exploring inclusion and social cohesion issues.

### **MORE SKILLS, LESS PAY**

Research into this line of inquiry has revealed some worrisome

trends. At one time, immigrants would spend several years earning less than the average Canadian, but over time they achieved and even surpassed the Canadian average income. Those arriving in the 1990s, however, have faced a different situation. Although their education levels have increased, immigrant incomes at the time of arrival and one year after arrival have fallen markedly. At the same time, incidence of Employment Insurance and other forms of social assistance use have increased. Given the time lags inherent in collecting census and other data, it is unclear whether this problem has persisted for later immigrant cohorts.

Noting the Canadian government's added emphasis on high skill levels for new immigrants, panellists provided insight to the question how long can new Canadians' original credentials go unused before they go unrecognized? We should also consider whether the pattern of lower immigrant incomes followed by a gradual recovery is fair. This loss in income, when aggregated across all new Canadians, is equal

to about \$55 billion. Foreign education has only half the marginal value of Canadian schooling, when measured as the increase in income for each additional year, and foreign experience has little value in the Canadian market.

### **INCOME'S DIVIDING LINE**

Finally, the workshop discussion raised the question of whether diversity was an obstacle to social cohesion. It was noted that it was not diversity so much as income that was the key dividing line. There was a consensus that we need to keep our institutions open to ethnic diversity, maintain the capacity to mediate conflicts between values and allow debates between different voices. This ability will be critical to our efforts to maintain economic competitiveness, as our workforce will depend on attracting the best from around the world.

### **MCM**

For more information on the issues discussed at this workshop, see <http://www.cic.gc.ca/english/srr/research/technical.html>.



## Feature Columnist

# Strengthening Canada's Social Commons

The social commons is the shared social space that gives a society its resilience and supports common purpose and action. Social commons are the shared spaces such as schools, hospitals, community centres and neighbourhoods and the shared stake in collective economic and social well-being that are the foundations of communities.

Social policy has worked well in building the social commons over the past twenty-five years; but societal fault lines are opening. It has been the sense of reciprocity among citizens that has laid the groundwork for the triumph of market liberalism and the rise of the welfare state in the post war era. We are all market liberals now. At the same time, however, we are led to wonder whether a loss of a common social space risks eroding the foundation upon which our prosperity is built. There is evidence that some of the fault lines of Canadian society are being opened even wider: income inequalities are rising; poverty is becoming more entrenched and concentrated among high risk groups, even as the poverty rate declines; and the number of poor urban neighbourhoods is growing.

### **THE CHALLENGE IS TO CAPITALIZE ON GLOBALIZATION WHILE STRENGTHENING THE SOCIAL COMMONS.**

It is no coincidence that ideas such as social cohesion, social capital and social inclusion have

gained currency at a time when globalization is raising questions about the meaning of national identity and the nature of belonging. Some recent research has highlighted the importance of social commons and to the way inequalities affect our quality of life.

- Michael Wolfson's and Nancy Ross's study of mortality rates, comparing Canadian and US census metropolitan areas, found that there was a consistent relationship between inequality and mortality in the United States: higher inequality correlates with higher mortality rates in US census metropolitan areas. In Canada, however, they found that no such relationship exists between mortality and inequality levels. One of the hypotheses Wolfson and Ross are exploring further is that Canada's more integrated urban centres have better preserved the social commons - and, in effect, these preserved social commons are changing the way income inequalities are translated into health outcomes.
- A number of studies undertaken in both Canada and the United States have explored the role of neighbourhoods in mediating the impact of family condition on the crime behaviour of youth and have found that the quality of a neighbourhood matters to outcomes.

### **BETTER UNDERSTANDING OF CAUSALITY INDICATES A MULTI-FACETED APPROACH IS NEEDED.**

What the social commons perspective on public policy teaches us is the importance of taking a complex view of the nature of causality and the way that public interventions are filtered through a network of mediating variables.

This complex approach has some important implications. First, in a world of multiple-causation we cannot know a priori which interventions will have what impacts. We are, as Peter Drucker has said, in a period of theory crisis. Our traditional theories are less and less prescriptive and give less certainty in terms of being able to forecast the effects of various interventions. Questions of policy effectiveness are, therefore, empirical questions. This calls for an approach to policy development that is more empirically grounded and longer term in orientation. Pilot projects, such as Canada's groundbreaking *Self Sufficiency Project*, is a model worth emulating.

Second, the complex approach puts a premium on recognizing that we live in a world of unintended consequences. We can no longer pursue policy objectives as though their effects are isolated. Our objectives are interlinked. Sometimes the best economic policy is social policy; and sometimes the best social policy is economic policy. Finally, inclusion and cohesion cannot be

managed or controlled. They can only be influenced. This puts a premium on empowerment and on stimulating local participation and local solutions.

### **SURFACE STRUCTURE SOLUTIONS HELP ...**

The first way is to approach the role of government is to change the surface structure. This means continuing to use the tax and transfer system to help those in need and to offset market-generated inequalities. There are, of course, better and worse ways to do this. The federal government has gradually shifted its emphasis to preventive social investments - witness the children's agenda and the National Child Benefit. Government has begun to use the tax system to deliver more and more of our social policy goals - from Registered Retirement Savings Plans and Registered Education Savings Plans to disability tax credits and the Canadian Child Tax Benefit. But such approaches can only go so far. There are limits to what the tax and transfer system can accomplish. Canadian society will continue to be inequitable in terms of outcomes and opportunities.

### **... BUT THEY ARE NOT ENOUGH. DEEP STRUCTURE SOLUTIONS ARE ALSO NEEDED**

The second way to think about action is to change the deep structure. This means making the social commons an explicit concern of public policy. This involves taking a more integrated policy approach: an approach that recognizes the inherent complexity of social and economic sys-

---

*"If cities become segregated into gated suburbs and poor neighbourhoods and if the quality of public education and public health care erode, then the quality of life effects of income inequality are amplified. Likewise, if the system of income distribution promotes dependency or provokes deep-seated resentment then arguably the social commons is weakened. The role of government is to create a positive synergy between deep structure and surface structure solutions."*

---

tems. It involves investing in skills, early childhood development and public education, community infrastructure and public transit, public health, research and innovation, crime prevention and community revitalization. All these elements interact to strengthen the social commons

Government can continue to address surface structure solutions that reflect the values of Canadians - to share prosperity with those less fortunate. This is the area where most public interventions are focussed. But the effect of these efforts must be magnified by ongoing investments in the deep structure. However, if policy undermines the deep structure then the whole dynamic changes. If cities become segre-

gated into gated suburbs and poor neighbourhoods and if the quality of public education and public health care erode, then the quality of life effects of income inequality are amplified. Likewise, if the system of income distribution promotes dependency or provokes deep-seated resentment then arguably the social commons is weakened. The role of government is to

create a positive synergy between deep structure and surface structure solutions.

#### **Avrim Lazar**

Assistant Deputy Minister,  
Human Resources Development  
Canada

For information on the Self-Sufficiency Project see <http://www.srdc.org/english/projects/SSP.htm>.



## Primer

The concepts of inclusion and social cohesion are increasingly found at the heart of social policy debates. Nonetheless, inclusion and social cohesion are contested concepts. Considering the growing number of poverty and security related challenges in Canadian society, exploring the definition of these and related concepts are of value in an effort to understand the correlations and linkages between them.

### SOCIAL COHESION

"Social cohesion is the ongoing process of developing a community of shared values, shared challenges and equal opportunity within Canada, based on a sense of trust, hope and reciprocity among all Canadians."

- Social Cohesion Network, PRI

"Social cohesion is a set of social processes that help instill in individuals the sense of belonging to the same community and the feeling that they are recognized as members of that community."

[Translation]

- Commissariat général au plan of the French government

### SOCIAL CAPITAL

"Social capital refers to features of social organization such as networks, norms, and social trust that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit"

- Robert Putnam, *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, (New York: Simon & Shuster Publishers, 1995).

"Social capital is defined by its function. It is not a single entity

but a variety of different entities, with two elements in common: they all consists of some aspect of social structure and they facilitate certain actions of actors - whether persons or corporate actors - within the structure. Like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that in its absence would not be possible."

- James S. Coleman, "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology*, (Volume 94), (1988).

### SOCIAL EXCLUSION

"Social exclusion is a phenomenon of alienation and distance from society...Exclusion is the fact of preventing, even temporarily, someone from participating in social relationships and the construction of society."

[Translation]

- J.B. De Foucauld and D. Piveteau, *La société en quête de sens*, (Odile Jacob, 1995).

Social exclusion is the rupture of the social bond between the state and those living at the margin.

- René Lenoir, *Les exclus: Un Français sur dix*, (Le Seuil, 1974).

### SOCIAL INCLUSION

Inclusion is characterized by a society's widely shared social experience and active participation, by a broad equality of opportunities and life chances for individuals and by the achievement of a basic level of well-being for all citizens.

- Amartya Sen, *Development as Freedom*, (Anchor Books, 2000).

## Bookmark



### Expanding Knowledge On Homelessness

The National Secretariat on Homelessness has prepared an agenda to direct the research component of the Government of Canada's homelessness initiative. The goal of the agenda is to give direction to the research undertaken and to ensure that the cumulative result of the individual projects within each research area enable a more thorough, comprehensive response to understanding and addressing homelessness in Canada.

The agenda outlines three research questions:

- What are the structural and systemic causes of homelessness and what changes could lead to the reduction and prevention of homelessness?
- Who are the homeless, what are their numbers and what is needed by particular homeless populations, such as families, youth and Aboriginal people, to get them out of homelessness and, in the long-term, prevent them from falling into homelessness?
- How can approaches to governance, as well as particular programs, services and initiatives, contribute to the enduring growth of capacity within communities to prevent and reduce homelessness?

For more information on the homelessness initiative, see National Secretariat on Homelessness web site at [http://www.hrdc-drhc.gc.ca/nsh-snsa/secretariat\\_e.html](http://www.hrdc-drhc.gc.ca/nsh-snsa/secretariat_e.html).

## Interesting Faces

### Including Students *Claude Poudrier's Success with Action Research*

How do youth learn to identify and understand environmental issues and how do they develop the skills to address them? What is required to foster a sense of citizenship and community spirit among Canada's young people? For Claude Poudrier, an advocate of sustainable development and sixth grade teacher, the best approach is through *Action Research: Community Problem Solving*. This past year, Poudrier was the runner-up in the 2000 Suzanne Peters Citizen Engagement Award. The Citizen Engagement Award, one of six Canadian Policy Research Awards, celebrates those people who help advance research and create opportunities that enable Canadians to have a greater voice in shaping public policy. Mr. Poudrier has been applying and developing the Action Research approach to environmental education since 1993.

#### THE ACTION RESEARCH APPROACH

Action Research is a pedagogical model that helps students learn about the environment. Its learning process involves bringing students to:

- Call to attention their environment;
- Analyze the problem taking into consideration the different outcomes;
- Consider some potential solutions;
- Retain the solutions that are the most appropriate for the situation;
- Put into motion an action plan; and
- Evaluate the steps taken and the achieved result.

The Action Research approach was initially developed by William B. Stapp in the United States to be used with any age group. According to this approach, students scan and analyze their surroundings - for example, their school and neighbourhood - and then develop projects to

solve specific environmental problems. In the past, students have addressed such problems as a lack of green space, waste of drinking water and vandalism.

The student's immediate environment becomes the source and means of learning. They learn to recognize problems, select a particular problem for their own investigation, set objectives and collect, organize and analyze data. Moreover, they define the problem from a variety of perspectives, identify and select possible action plans that may lead to improvements, develop and implement a specific plan of action and evaluate the outcome. During the problem-solving process, students engage in group work, undertake joint decision making and learn the necessary skills to participate in a democracy.

In addition to imparting new knowledge and skills, Poudrier's work has led to improvements in the local environment and built important community partnerships. For example, under his leadership, students, parents and the school board have worked together to address air, noise and visual pollution created by a neighbouring aluminum factory. Their constructive engagement led to \$1.5 million in clean-up, changes in manufacturing processes and an on-going partnership with the company, which provides in-kind support for the Action Research initiatives. Poudrier's commitment to empowering youth has enabled his students to engage as citizens. The Action Research teaching method provides us with a valuable approach to building inclusion and social capital at the community level.

KP

To learn more about the work of Claude Poudrier and Action Research visit his web site <http://www3.sympatico.ca/claude.poudrier/>.



## *Eyewitness*

# Combating Paedophile Information Networks

European police and magistrates involved in paedophile investigations are breaking new ground by cooperating in a EU funded project to tackle child pornography. *The Combating Paedophile Information Networks in Europe* project (COPINE) is being developed in association with the United Kingdom's Metropolitan Police Paedophile Unit, the Association for European Law Enforcement Cooperation in Brussels and the Dublin police. The team is examining individual case studies and investigations, paying particular attention to the use of the Internet to disseminate paedophile material. COPINE examines broad network issues, practical examples and the factors involved in intelligence gathering and sharing establishing. Moreover, the project provides a platform for the dissemination of information.

Max Taylor, the director of COPINE, was the featured speaker at the Research Seminar Series hosted by the Department of Justice Canada, on October 31, 2000, Max Taylor presented an overview of COPINE.

### **RESEARCH AND PRAXIS**

COPINE involves the construction of a database of paedophilic images that can be used toward two purposes:

1. Assist in the investigation and prosecution of offenders; and

2. Create profiles of child pornographers and in understanding the behaviour of offenders.

COPINE involves the maintenance of a reference database of child pornography, the assessment of dangerousness in paedophiles by analyzing their collections of paedophilic images, the examination of the characteristics of offending and offenders and the analysis of the nature of child sex tourism and child trafficking in Europe. The database of over 70,000 images has helped Taylor and his team understand the characteristics of both victims and offenders. Groundbreaking analysis of pictures has enabled COPINE to assist law enforcement agencies throughout the world to identify victims and to prosecute offenders.

COPINE seek to increase our understanding of child pornography by identifying the number of victims, their gender, age, physical development, ethnicity and place of residence. Also, of interest is the nature of the relationship between child pornography and assault behaviour. For example, what are the distinguishing features between individuals who download, exchange and/or produce child pornography but do not assault children and those that do sexually offend.

Peter Giordano, the creator of a private Internet relay chat channel, *Wonderland*, and convicted child pornographer, has said, "The Internet was basically a doorway...to the darkside." As a psychologist, Dr. Taylor has tried to determine how interaction with the Internet and the creation of virtual communities can reinforce deviant behaviour, in effect normalizing this behaviour. His conclusions were thought provoking and at times worrisome.

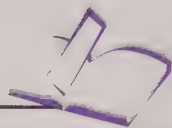
### **FINDING THE APPROACH**

Taylor also distinguished between crime control and behavioural approaches to fighting child pornography. This distinction has important implications for the optimal allocation of resources. He identified three approaches to combat child pornography networks, each requiring a different formula for allocating scarce resources:

1. Reduce demand by apprehending those people who download illegal material;
2. Reduce supply by finding and apprehending the producers of the paedophilic images; or
3. Protect children from further victimization by identifying the children in the paedophilic images.

At present, legislation prohibiting child pornography is intended to control deviant

## Bookmark



### Getting Tough?

At one time, many of the services provided in probation and parole settings adhered to a rehabilitative model aimed at reducing recidivism and reintegrating offenders into communities. A counterrevolution, however, evolved that stressed intermediate punishment-based strategies. The term intermediate was derived from the notion that deterrence strategies were seen as too crude and rehabilitative strategies as too soft. Besides a retributive purpose, it was expected the intermediate punishment-based approach would lead to social conformity.

In a recent article, a group of researchers assessed how well intermediate punishment-based strategies worked. They found that sufficient evidence exists to argue, "Clearly, the prison as deterrent hypotheses is not supported." They went on to argue, "...one can tentatively conclude that the effectiveness of intermediate sanctions is mediated solely through the provision of treatment." When it comes to reducing individual offender recidivism, "the only game in town is appropriate cognitive-behavioural treatments."

Paul Gendreau et al., "The Effects of Community Sanctions and Incarceration on Recidivism," *Forum on Corrections Research*, available at [http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/forum/index\\_e.shtml](http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/forum/index_e.shtml).

behaviour of offenders. COPINE, by providing insight into the behaviour of offenders, helps us understand why child pornography is produced or collected. Understanding paedophilic behaviour enables us to allocate resources in such a way as to reduce child pornography both from a child protection standpoint and from a law enforcement standpoint.

CG

For further information on COPINE contact Max Taylor at [stay@netcom.es](mailto:stay@netcom.es).

### Gender Inequalities

"Gendered labour-market inequalities are now fuelled by the erosion of minimum standards legislation, the deterioration of collective bargaining, reforms to unemployment insurance and cutbacks in the federal public service. These inequalities persist because the normative pre-eminence of the male standard employment relationship endures at the level of policy. Gendered notions of standard and non-standard employment relationship forms of employment are part and parcel of the design of labour policies. The new employment insurance program, for example, exacerbates gender differentiation by introducing a family income supplement that assumes an equitable distribution of resources within households."

Danielle Juteau, "Patterns of Social Differentiation in Canada: Understanding Their Dynamics and Bridging The Gaps," *Canadian Public Policy* (August 2000), p. 98, available at <http://qsilver.queensu.ca/~cpp/english/special/Juteau.pdf>.

### Managing Diversity

"Social cohesion is not about social uniformity and homogeneity. It is not about the absence of conflicts. The simple existence of diversity of cultures, identities and life-styles does not constitute a problem for social cohesion. Indeed, pluralism is the hallmark of modern democratic society."

Social cohesion has to do with *how well institutions manage diversity and resolve conflicts by finding mutually satisfactory accommodation*. A cohesive society is one in which accommodation of conflict is well managed by public and private institutions. In turn, the ability of institutions to manage socio-economic cleavages and conflicts depends on their legitimacy. When the legitimacy of institutions is declining, their capacity to foster social cohesion and build bridges between Canadians is weakened."

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, "Final Report On Social Cohesion," 1999, available at <http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/SOCI-E/rep-e/repfinaljun99-e.htm#Table of contents>.



*Feature Columnist*



## Social Cohesion and Inclusion: *What is the Research Agenda?*

It is ironic that several years of positive macro-economic performance have been accompanied by increased concerns within Canada's policy communities and the general public about social cohesion, particularly issues related to **inclusion**. The improved aggregate health of the Canadian economy has had unequal distributional effects across social classes and groups. Over these years, we have observed an increase in inequality in both after-tax/transfer incomes and market incomes. Poverty levels of families with children are persistently high. The depth of poverty has intensified in at least four identifiable social categories: single parents, persons with disabilities, single individuals between 45 and 64 and recent immigrants. Poverty rates in Aboriginal communities are unacceptably high. Moreover, in the last decade, we have seen declining access to one of the basic markers of civilized life, a roof over one's head.

Faced with such patterns, international organizations and national governments have turned their attention to the link between social cohesion and socio-economic cleavages. They fear that society's decreased capacity to ensure or foster inclusion poses a threat to social cohesion. Noting the correlation between the inability to ensure inclusion and social cohesion, however, still leaves unresolved

the causes of the obstacles to inclusion. A research agenda is needed. If the issues surrounding social inclusion are complex, it is less because the world has changed than because we have not yet agreed upon a diagnosis of the problem.

### **THREATS TO SOCIAL COHESION**

Let's look more closely at the way a selection of international organizations analyse the risks for social cohesion.

1. OECD: In the 1997 report *Societal Cohesion and the Globalizing Economy*, the OECD argued that technological change and structural adjustment policies placed "growing strains on the fabric of OECD societies."
2. World Bank: Using the terms *social capital* and *social cohesion* synonymously, the World Bank noted "increasing evidence shows that social cohesion is critical for societies to prosper economically and for development to be sustainable. Social capital is not just the sum of the institutions which underpin a society – it is the glue that holds them together."
3. Council of Europe: The Council of Europe's Committee for Social Cohesion asserts that social cohesion is an essential condition for democratic security - divided and unequal societies are not only unjust, they

also cannot guarantee long term stability.

Social cohesion is invoked in these contexts because it is a hybrid concept. As Paul Bernard has demonstrated, it is a quasi-concept that is grounded in data analysis, benefiting from the legitimacy conferred by the scientific method, but also flexible enough to follow the meanderings of everyday policymaking. The concept provides international agencies and governments with an intellectual and political agenda. For example, the OECD was concerned with three aspects of social cohesion: income polarization (including poverty), high levels of unemployment and widespread social exclusion. The Council of Europe also listed a marginalized minority, poverty and social exclusion and high levels of unemployment as challenges to social cohesion. Finally, for the World Bank, dense and crosscutting networks produce economic and social development and reduce poverty more than weak networks, because they incorporate actors into civil society and give them political access. For all three, in other words, future economic and social stability - that is, social cohesion - depends upon fostering inclusion and minimizing marginalization.

"...in the fight against poverty and exclusion, it may not be enough to focus on 'including' the poor simply by providing a place

in the labour market or social and political institutions. Higher rates of and more lasting success may require a reallocation of resources within the majority, such that they there is more equal distribution of economic power and political and social resources."

But what do we mean by the causes of exclusion? Is a focus on the margins sufficient to end poverty and increase well-being?

### **A RANGE OF DIAGNOSES**

In a recent study, Ruth Levitas identified three diagnoses of social exclusion, each of which leads to different policy prescriptions. One diagnosis claims that labour force participation fosters inclusion because employment remains the key to inclusion in contemporary society. Policy responses, therefore, focus on employability and on creating a labour market that can absorb more workers. A second diagnosis attributes exclusion to the failures of some groups to meet the expectations of "normal" society. This analysis generates policies that seek to end welfare abuse and make workfare programs compulsory.

A research agenda, therefore, involves assessing the success rates and policy challenges for each inclusion remedy. For example, several jurisdictions have withdrawn citizenship rights from those who do not conform to "normal expectations" of society. Ontario's LEAP program obliges unmarried mothers on social assistance to attend parenting courses and to stay in school; the choices available to other citizens

are not available to them. In this category, too, is Quebec's policy of differential access to social assistance to youth under the age 25. Do these "tough love" approaches work better than self-sufficiency programs that provide support for employability and skills training?

Both of these diagnoses make inclusion a "boundary problem." Efforts to foster inclusion occur at the margins of society. The goal is to push individuals and social groups away from the margins, including them in the mainstream rather than leaving them out. However, thinking about social cohesion in terms of inclusion, evidence suggests, may be too limited. By focusing on the border between the included majority and the excluded minority, too little attention is paid to the inequalities and differences among the included.

### **MOVING AWAY FROM THE MARGINS**

The third diagnosis of social exclusion directs attention to the condition of society as a whole. It defines the problem as the failure to achieve equality in the civil, political and social rights of citizenship. The unequal distribution of power and wealth may produce exclusion, while the policy goal is to include everyone in full citizenship. Thinking in this way leads to another research question: what does the majority need to look like in order to foster social cohesion?

Evidence is accumulating that social equality underpins well-being, both of individuals

and communities. The World Bank argues "In the same way that rising inequality in one country can put a break (sic) on prospects for poverty-reducing growth, rising inequality in the world inhibits overall poverty reduction." Since the nineteenth century, population health studies have found that a region's health, and therefore its capacity for well-being, is greater when inequalities in income distribution are smaller. Recent studies of human development in Canada and elsewhere send the same message. Even the *Globe and Mail* (30 November 2000) concluded that Canada's improved math and science scores - so important for the future of the new economy - are partially due to the equity embedded in a functioning public school system.

In other words, in the fight against poverty and exclusion, it may not be enough to focus on "including" the poor simply by providing a place in the labour market or social and political institutions. Higher rates of and more lasting success may require a reallocation of resources within the majority, such that they there is more equal distribution of economic power and political and social resources.

### **Jane Jenson**

Director, Institute for European Studies,  
 Université de Montréal and McGill University  
 and Director, Family Network,  
 Canadian Policy Research Networks, Inc.



## Research Brief

# A Cohesive Europe

Over the past few years, researchers in Canada have been tackling questions about social cohesion. To understand the concept better, Canadian Heritage produced a report to assess how three international organizations - the European Union, the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and the Council of Europe - have approached social cohesion. It also examines threats to and factors promoting cohesion, as understood by these organizations, and offers conclusions about their approach to this policy challenge.

### DEFINING THE TERM

Social cohesion is difficult to define; none of the three organizations have a widely accepted working definition. The OECD has the narrowest understanding, focusing on the economic and material aspects of the concept, which is consistent with the OECD's economic mandate. The Council of Europe, in contrast, has a broad definition that brings together three sets of variables to produce a definition of democratic, social and cultural cohesion. Finally, the European Union traverses a middle path, placing social protection, regulation to correct market failure and systems of social dialogue at the core of its approach.

The three organizations have not produced an expansive literature analyzing determinants of social cohesion. No consensus exists with regard to factors that promote social cohesion, although both the European Union and the Council of Europe agree that European solidarity is an important element. In contrast, the three organizations have researched the political, economic, social and cultural threats to social cohesion. Such variables as unemployment, poverty, income inequality, social exclusion and exclusion from the information society are consistently highlighted as threats to social cohesion. Both the European Union and the Council of Europe also consider the "rights deficit" as a threat.

The EU literature links social cohesion to *exclusion*, defined as "not only the material deprivation of the poor, but also their inability to fully exercise their social, cultural and political rights as citizens."

The Council of Europe also links rights to social exclusion and has explored the need to expand the legal framework for human rights. Moreover, the Council considers the divide between the information-rich and the information-poor a threat to identity and cohesion.

### INTERVENTIONS

The three organizations are undertaking initiatives aimed at buttressing social cohesion. The majority of the OECD's interventions have taken the form of consultations and research. For example, OECD measures to address political disenchantment and value change have taken the form of studies into alternative forms of governance. The most proactive attempt to move from research to action has been the follow-up to the OECD's Jobs Strategy, adopted in 1994.

The European Union is making most of its interventions with respect to the economic threats of social cohesion, in particular to address to unemployment, poverty, income inequality, rural deprivation and regional disparities. The European Union is also now moving toward alleviating urban distress. Strengthening social inclusion is now being integrated into several EU initiatives, including the European Employment Strategy and Guidelines, the European Social Fund and the Community initiative EQUAL. Similarly, after considering the result of findings from a number of research studies conducted in the early and mid-1990s, the European Union is now taking specific policy actions to address the problem of exclusion from the information society.

The Council of Europe adopted an Action Plan for social cohesion in 1997 recommending all member countries promote standards as embodied in the *European Social Charter* and the *Framework Convention for the Protection of National Minorities*. In an effort to develop a social cohesion strategy, the Council established the Committee for Social Cohesion. A Specialized Unit on Social Cohesion, which assists the Committee for Social Cohesion, conducts research and risk analyses and assesses the activities

undertaken in support of the Action Plan. The Council also gives prominence to democratic and cultural cohesion. A Court of Human Rights and a Commissioner for Human Rights have been established in an effort to develop practical measures that ensure respect for human rights, cultural diversity and freedom of expression as outlined in the Council's *Framework Convention for the Protection of National Minorities*.

### CONCLUSIONS

The study draws a number of conclusions concerning the definition of and possible policy approaches to social cohesion. Among them are:

- There is greater consensus about what threatens social cohesion than on what promotes it;

- The absence of a widely accepted definition of social cohesion has not prevented the European Union, the OECD and the Council of Europe from using the concept to justify a wide array of activities;
- These definitions are embedded in organization histories, mandates and ideological outlooks and actions taken to address threats are constrained by these factors; and
- Policy research has played a key role in moving social cohesion agendas forward.

Copies of *Social Cohesion Around the World: An International Comparison of Definitions and Issues* by Sharon Jeannotte can be obtained through the Strategic Research and Analysis Directorate at Canadian Heritage by e-mail at [sradoc.docras@pch.gc.ca](mailto:sradoc.docras@pch.gc.ca).

### Bookmark



## First Nations Women's Encounters With Health Care

The British Columbia Centre of Excellence for Women's Health works to improve women's health by fostering collaborative multi-disciplinary research and action-oriented approaches to women's health initiatives, women-centred programs and health policy. In particular, the Centre facilitates research on the social determinants of health for marginalized women.

The Centre recently released an article on First Nations women's encounters with Canada's mainstream health care system. The findings from

this study provide insights into the nature of health care encounters from the perspective of First Nation women residing in a northern reserve community. The women's stories highlight the importance of viewing their perspectives in terms of the larger social, economic and political forces influencing Aboriginal women's lives and encounters with the dominant health care system. The women described their encounters with health care services under broad categories of invalidating or affirming. Although the report examines invalidating encounters

in greater detail than affirming ones, the discrepancy reflects the emphasis provided by the research participants. Both types of encounters are described along with their influences and policy implications are raised and listed in the authors' conclusions. The women's stories may be read as illustrations of the broader social, economic and political forces at work influencing the lives of First Nations women in relation to the dominant social systems.

The full report can be found on the British Columbia Centre of Excellence for Women's Health web site at <http://www.bccewh.bc.ca>.



## Canadian Connections



### Including Canada

**Social Justice, Exclusion and Citizenship: The Ethnic Minorities in Canada - A Review of the Literature** was written by Pierre Joseph Ulysse of the Centre d'études ethniques, Université de Montréal. This review examines social justice in the Canadian context as developed in connection with religious and ethnic minorities. Social justice is discussed in terms of Canadian public policy, research on minority experience, social action, and social, economic and cultural rights. To learn more about the relationship between social cohesion, multiculturalism and the evolution of Canadian citizenship visit [http://www.canada.metropolis.net/events/socialjustice/ulyss\\_e.html](http://www.canada.metropolis.net/events/socialjustice/ulyss_e.html).

The **Metropolis Network Virtual Library** includes research projects, research reports and public policy discussion papers. The Metropolis Network Virtual Library is designed to make information on immigration and integration in the world's big cities available in an organized structure that can be easily accessed from a central search function. The Library consists of five integrated components: one for each of the four Centres of Excellence across the country and a national library. A search with the term "social cohesion" revealed 200 documents. The library can be found at [http://www.canada.metropolis.net/frameset\\_e.html](http://www.canada.metropolis.net/frameset_e.html).

**Family Transformation and Social Cohesion** is a research project that aims to understand the correlations between families and social cohesion. Canadian and Belgian researchers are studying such themes as the changing relationships between men and women and parents and children, values, intergenerational transmissions and their implications for social capital and social cohesion. Click on <http://www.sscl.uwo.ca/sociology/ftsc/index.htm> to find descriptions of the seventeen research studies that make up the project, contact information for each project and a number of research papers including an annotated bibliography.

**Canadian Workers and Social Cohesion in a Global Era** is a new research project based at McMaster University. It examines the changing position of Canadian workers in the global economy, how workers

are coping with increasing competition and analyze the implications for social cohesion and public policy. It will investigate workers perceptions of their problems and the actions that they have taken to address them. Results of research into the formal and informal institutions (e.g., unions, families and civil society groups) used by workers and the role of state and interstate regulatory agencies (ILO, WTO) integral to monitoring and regulating competition will be available at [http://socserv.socsci.mcmaster.ca/workers/social\\_home.html](http://socserv.socsci.mcmaster.ca/workers/social_home.html).

**The Equality, Security, and Community: Explaining and Improving the Distribution of Well-Being in Canada** research project is being carried out by The University of British Columbia's Centre for Research on Economic and Social Policy. Through this project research is being done into inequality and insecurity in Canada, the role of social capital and community processes, the policy interactions among federal and provincial governments and the likelihood of "races to the bottom." The web site offers access to research papers and a database of seven surveys that can be searched by six categories. Included in the database is an annotated bibliography for social capital. It can be found at [http://www.arts.ubc.ca/cresp/BIBLIO.htm#social\\_capital](http://www.arts.ubc.ca/cresp/BIBLIO.htm#social_capital).

KP

## WANTED

### Ideas

The policy research and ideas environment is in constant change. Despite what you may have heard, no single organization, discipline, or source has all of the answers or even all of the questions. **We are on the look-out for cutting edge research, ideas and knowledge in public policy to profile in *Horizons*.** If you know of some noteworthy horizontal policy research, please contact Daniel Wolfish at [d.wolfish@prs-srp.gc.ca](mailto:d.wolfish@prs-srp.gc.ca) or Patrick Morin at [p.morin@prs-srp.gc.ca](mailto:p.morin@prs-srp.gc.ca) or call (613) 947-1956.

Thanks.

From the Cyberzone



## Inclusion Beyond

[http://www.csreurope.org/csr\\_europe/Databank/databankindex.htm](http://www.csreurope.org/csr_europe/Databank/databankindex.htm)

The mission of **CSR Europe**, formerly the European Business Network for Social Cohesion, is to help companies achieve profitability, sustainable growth and human progress by placing corporate social responsibility (CSR) in the mainstream of business practice. The site includes a searchable database of best practices and company reports on social and environmental issues as well as the "CSR Matrix," a benchmarking resource for investigating major companies based on such themes as community involvement and human rights.

<http://www.cwis.org/fwdp.html>

The **Fourth World Documentation Project (FWDP)** is an on-line archive containing full-text documents from indigenous peoples in the Americas, Africa, Europe, Asia, Melanesia and the Pacific. The archive prepares and makes available to tribal governments, researchers and organizations reports and documents on the human rights, political, strategic, social and economic situations faced by Fourth World nations. The archive is managed by the Center for World Indigenous Studies, a US-based research and education organization dedicated to wider understanding of the ideas and knowledge of indigenous peoples and the social, economic and political realities of indigenous nations.

<http://www.democraticdialogue.org>

**Democratic Dialogue** is Northern Ireland's first think tank. It provides an independent forum for

reflective thinking upon the critical issues confronting the people of Northern Ireland. It was set up to facilitate political progress and to stimulate debate on wider economic, social and cultural questions about the future of Northern Ireland in a global context. It works to engage all economic, social and political actors, including individual citizens, in policy formation through publications and debates. The web site offers information on projects, partnering and publications including the full text version of *Social Exclusion, Social Inclusion* an international review of strategies to combat social exclusion.

<http://www.migpolgroup.com>

The **Migration Policy Group (MPG)**, an independent organization based in Brussels, is committed to improving policy development on migration and related issues of diversity through the promotion of facilitated exchange between key stakeholders in Europe, North America and the international community and through the production of substantive, comparative policy analysis. MPG works to provide forums for high-level discussion and debate within and between countries among representatives of the public, private and business sectors. One such example is Transatlantic Dialogue and the web site offers access to the report of its last meeting, *Strategies of Engagement: Cross-Sector Partnerships For Enhancing The Economic Foundation Of Minority Communities*.

KP



Feature Columnist



## New Cleavages in First Nations Communities

As with society overall, pluralism characterizes many Canadian First Nations communities. Cleavages stem from family or kinship ties, from competing cultures and ideologies and from economic inequalities. They are often reflected in First Nations politics and occasionally result in governance systems that are driven by partisanship and that lack openness, transparency and social inclusion.

At a time when many Aboriginal communities are attempting to improve their governance systems, new cleavages are emerging. These cleavages, which have their basis in the 1985 amendments to the *Indian Act*, arise from the interplay of new rules governing entitlement to Indian registration and First Nations membership. Over time, these rules may produce classes of Aboriginal people with differing rights and entitlements. Within this context, issues of membership and social inclusion may represent the most fundamental challenge to First Nations as they proceed toward self-governance.

### AMENDMENTS TO THE INDIAN ACT

The 1985 amendments to the Indian Act (Bill C-31) introduced three main provisions:

- The reinstatement of registered Indian status to individuals (and their children) who had lost this status under prior versions of the *Indian Act*;

- New rules governing entitlement to Indian registration for all children born after April 16, 1985; and
- The opportunity for First Nations communities to develop their own rules governing citizenship or band membership.

Much has been written about the impact of the first provision, which has resulted in more than 114,000 individuals gaining registered Indian status. The implications of the latter two provisions, however, may be much more significant. The new rules governing Indian registration are contained in Section 6 of Bill C-31, which allows for persons to qualify for Indian registration under one of two sub-sections:

- Section 6(1) – if both of the person's parents are registered Indians; and,
- Section 6(2) – if one of the person's parents is registered under Section 6(1) and the other parent is not.

A person with one parent registered under Section 6(2) and whose other parent is not registered is not entitled to Indian registration. Because of these rules, the future population entitled to registration will be influenced by future parenting patterns. Two generations of out-marriage may result in the loss of entitlement to registration for the children of the second generation. Given out-

marriage, Bill C-31 produces three classes of First Nations people, each with differing abilities to pass entitlement to Indian registration to their children:

- Those individuals registered under Section 6(1) who can pass entitlement to all of their children, regardless of whom they marry;
- Those registered under Section 6(2) who can pass entitlement to their children only if they marry another registered Indian; and
- Those who are not registered and whose children will be entitled only if the child's other parent is registered under Section 6(1).

The emerging class structure is further complicated by the interplay of the rules governing entitlement to Indian registration and the rules governing membership. Prior to Bill C-31, eligibility for First Nations membership and Indian registration were equivalent. Bill C-31's transfer of membership rules to First Nations results in situations where membership and Indian registration now differ.

### NEW MEMBERSHIP RULES

There are four main types of First Nations membership rules. The first type applies to those communities that did not adopt their own rules or that use rules that are the same as those of Section 6 of the *Indian Act*. For these com-

munities, membership is determined by the rules governing Indian registration. As a result, the populations entitled to Indian registration and First Nations membership are the same.

Three additional groups of First Nations now use membership rules that differ from the *Indian Act* rules. One group of First Nations employs one-parent membership rules, which extend membership eligibility to all descendants of members, regardless of registered Indian status. A second group uses blood quantum rules, in which eligibility for membership is determined by the amount of Indian blood a person possesses in relation to a minimum standard. A third group employs two-parent membership rules, which admit into membership only those individuals who have two parents that are members.

### EMERGING CLEAVAGES

When we examine both membership and registration rules together, we can see how Bill C-31 may produce cleavages within Canada's Aboriginal communities. The future population within those communities that follow the membership rules of the *Indian Act* may include a class of citizens who are entitled to both Indian registration and First Nations membership and a second class of citizens who are entitled to

neither registration nor membership. Within current rates of out-marriage, the size of the latter group could form a majority in three to four generations.

First Nations that adopted one-parent membership rules will confront a future where all descendants are eligible for membership but where a growing segment of the this population will lack entitlement to Indian regis-

sequence of events is expected among those First Nations using blood quantum membership rules.

Kinship, cultural and ideological pluralism may indeed continue to limit equality and opportunity for citizens of some First Nations communities. However, Bill C-31's rules governing Indian registration and membership may result in fundamental inequalities in all First Nations communities.

These developments hold implications for the political and social stability as well as economic and social development of First Nations communities. These inequalities could lead to legal challenges, internal conflicts and intergovernmental disputes. The growth of these new divisions among First Nations

will have implications for the form and administration of Aboriginal self-government. Moreover, federal and provincial governments will also need to develop policies with respect to responsibilities for the provision and funding of services to the various divisions in First Nations communities. Failure to address these issues will result in future litigation, whereby the courts may become the arbiters of social policy.

**Stewart Clatworthy**  
 Consultant,  
 Four Directions Project  
 Consultants

*"Bill C-31's rules governing Indian registration and membership may result in fundamental inequalities in all First Nations communities. These developments hold implications for the political and social stability as well as economic and social development of First Nations communities."*

tration. In about three generations, non-registered descendants may form the majority of the membership. Communities that follow two-parent membership rules face a future in which a growing share of descendants lacks the rights and benefits of membership. At current levels of out-marriage, non-members would form the majority of their registered Indian populations within one generation. Within two generations, citizens entitled to both registration and membership would form a small and dwindling minority of the population. A similar class structure and



## Research Brief

### Moving toward Inclusion: *The Internet's Adhesive Qualities*

Technological innovations throughout the ages have had observable, if not measurable, impacts on the social cohesion of communities. Advancements over the past decade in information and communication technologies have changed the way our society organizes itself economically, socially and politically, producing new opportunities and challenges for those people marginalized in Canadian society. In a recent research report titled *Plugging In: The Increase of Household Internet Use Continues in 1999*, Paul Dickinson and Jonathan Ellison have examined the effect of the Internet on social cohesion and inclusion. Their research, based on data obtained from the Statistics Canada 1999 Household Internet Use Survey, investigates the social, economic and geographic factors influencing Canadian households' access and use of the Internet.

#### **CANADIANS AND CYBERSPACE: THE STATISTICS CANADA REVELATION**

According to the 1999 Household Internet Use Survey, 42% of Canadian households identified themselves as regular household Internet users. This is an increase from 36% in 1998. This increase in access to the Internet is reflected in all ages groups and family types; however, households with higher-income and education levels continue to be the most likely to use the Internet. Alberta (50.8%), British Columbia (48.1%) and Ontario (44.5%) are the

provinces with the most households accessing the Internet.

Not only do 18% of Canadian households use the Internet daily, doubling from 9.8% in 1998, they also tend to spend more time on the Internet. Slightly fewer than 50% of households indicated that they use the Internet for at least twenty hours per week while 67.1% say they use it more than ten hours. In 1999, people accessed the Internet for the following reasons:

- 90% of people accessing the Internet use e-mail;
- 85% of people searched for specific material and information;
- 54% of users searched for medical information;
- 24% of people searched for employer-related reasons;
- 19% of users purchased goods and services over the Internet; and
- 19% used it for self-employed purposes.

#### **DUAL DIGITAL DIVIDE**

Reflecting on concerns about inclusion and the "digital divide," Dickinson and Ellison noted that 53% of households in the highest income quartile accessed the Internet compared to only 10.9% of households in the lowest income quartile. Dickinson and Ellison observed that the difference in the level of Internet access between the highest and lowest income quartiles remained constant in 1999, leading Dickinson and Ellison to conclude,

"There are various reasons why some households do and others do not use the Internet." They went on to argue "many higher-income households do not use the Internet even though affordability is not an issue while many lower income households may choose not to use for reasons that have nothing to do with cost or affordability."

#### **TYPOLGY OF NON-USERS**

In the report *The Dual Digital Divide*, Andrew Reddick agrees with Dickison and Ellison that variable levels of connectivity, lack of interest in use and lack of perceived need for access are factors that cut across all socio-economic groups. He adds, however, that these barriers to access are aggravated for those in lower social classes who may have less resources or skills available to overcome them." Reddick distinguishes between two groups of non-users:

- *Near-users*: those people who have an interest in connecting to the Internet but are unable to do so for a number of reasons, most important of which include high cost of access and low levels of Internet literacy; and
- *Distant-users*: those people who have little or no interest in the Internet and on-line services or who perceive the Internet holds little value in helping them meet their everyday economic or social needs.

### ADDITIONAL POLICY RESEARCH REQUIRED

While Dickinson and Ellison's report provides governments with a better understanding of how well and the reasons why Canadians are connected to the Internet, more research needs to be con-

ducted regarding the effects the Internet is exerting on social inclusion. For example, will different levels of access to and use of the Internet exclude some people from the opportunities presented by the Internet?

GS

For more statistics on Canadians' access to and use of the Internet, please visit *Plugging In: The Increase of Household Internet Use Continues in 1999* available at <http://www.statcan.ca/Daily/English/001204/d001204a.htm>. A copy of *The Dual Digital Divide* is available at <http://olt-bta.hrdc-drhc.gc.ca/publicat/index.html>.

## The Rise of the Network Society

How do social cohesion and technology relate to one another? Is there tension between the two or can the latter reinforce the former? In *The Rise of the Network Society*, Manuel Castells describes the accelerating pace of innovation and social transformation and puts forth an analysis of the global informational capitalism that emerged in the last half of the twentieth century. He suggests we are witnessing the emergence of a new society: the information society that has impacts on the structure of employment, the relations of the individuals to the medias and the organization of space by information flows. A distributed horizontal global network that is both efficient and effective characterizes the information society and informational capitalism. The dynamic that balances this pervasive network is the drive for social and cultural values that allow people to control their lives and environment.

He also argued that the processes of globalization threaten to make redundant those countries and peoples who are excluded from informational networks. He investigates the culture, institutions and organizations of the network enterprise and the concomitant transformation of work and employment. He shows that in the advanced economies production is now concentrated on an educated section of the population aged between 25 and 40. He suggests that the effect of this accelerating trend may not be mass unemployment but the extreme flexibilization of work and individualization of labor and, in consequence, a highly segmented social structure

Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, (Williston VT: Blackwell Pub, 2000).

A review of *The Rise of the Network Society* can be found on the following web site: <http://www.slis.indiana.edu/TIS/articles/stalder.htm>.

## ISUMA – issue 4 The voluntary sector

The downsizing and cutbacks initiated by different levels of government over the last decade have not only increased the visibility of the voluntary sector, but have also raised new questions regarding the roles, forms and duties this sector should have in society. How

should government approach this situation? Should it take on the role of promoter? What about the volunteers who so often labour behind the scenes? What makes them tick? These are but a few of the topics covered in the next issue of *Isuma: Canadian Journal*

of Policy Research. Kathy Brock, David Good, Frances Woolley and Jean-Pierre Worms examine the voluntary sector from all sides and provide the results of their analyses, which will undoubtedly lead to further debate.



## *Looking Outward*

### Perspectives for France

The Prime Minister of France, Lionel Jospin, asked the Commissariat général du Plan [French planning office] to conduct a comprehensive analysis in an effort to identify desirable economic and social policies for the country and medium-term choices for government authorities. The Commissariat's report, titled *Les perspectives pour la France* [perspectives for France], was recently submitted to the Prime Minister. The report takes stock of the current situation and makes a series of proposals.

The Commissariat noted that new freedoms have been acquired by the French people in recent decades, arising from women's emancipation, the development of the education system, greater job autonomy, improved mobility and communication between countries, a better standard of living and more free time. Over the last three years, renewed economic growth and job creation have rekindled citizens' confidence in the future. However, French society continues to be affected by high unemployment, people living precariously close to or on the poverty line, in particular single mothers and young people, and widespread inequalities. A large part of the population is having difficulty coping with fast-paced change, shifting landmarks and the weakening of some social protections.

#### ISSUES

The Commissariat maintains that for France to progress within the European framework towards sustainable, collaborative development, it must determine and establish how it will face three challenges. The first involves the information revolution and France's entry into the knowledge economy, which present opportunities for many but also create new divisions; they require more widespread use of new technology and innovation in the sectors concerned. The second challenge involves inter-generational relations and preparation for the demographic shift that will begin in 2005. It requires, for example,

a different way of organizing the various life stages, forward-looking management of human resources in both government and business, and a factoring in of the precautionary principle in order to face environmental and health risks.

The third challenge deals with institutional and procedural reforms designed to advance the social and political development of the European Union following the creation of the Euro and prior to membership expansion. This challenge will encourage the French government to redefine relations with social partners and territorial communities in order to enhance their role in establishing and implementing community actions. France will also have to reform government management to enable public officials to meet better the expectations of citizens.

#### OBJECTIVES

The report's proposals can be classified under three main objectives.

The first involves a return to full employment - work continues to be the best way to ensure that material needs are satisfied - and an effort to create wealth - the main vehicle for integrating individuals into the community and developing their social identity. This objective implies that sustainable growth can be achieved through economic and monetary union, that the spirit of initiative and business creation must be encouraged, that work disincentives must be studied in order to adopt the most effective means to remove them and that efforts to promote initial and continuing training must be pursued.

The second objective is to secure the individual's path in life, which requires the implementation of new community initiatives and more attentive management of life transitions, such as those related to events in family life and moving between different age groups, periods of education and employment, and different employers.

Last, effectively implementing the principle of equal dignity for all set out in the *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions* [act regarding the fight against exclusion] represents another major objective, supported by the first two, and applying to many other areas besides the fight against poverty and exclusion. This principle, which René Cassin successfully insisted on including in the first section of the Universal Declaration of Human Rights half a century ago, forms the basis

for recognizing all fundamental rights, both in international and European institutions and in promoting new practices for private, community and public action in France.

**Jacques Paquette**  
Director General,  
Environment Canada

The full report is available at the following address:  
<http://www.plan.gouv.fr>.

## Newsletter Note

### Disability Issues: Community Inclusion and Participatory Action Research

"Canada's approach to social development has changed. Traditionally, helping professionals and service providers focused on changing the individual, so that he or she would "fit" into the community. Now we are seeking to change whole communities, so that all may be included and participate to the fullness of their individual abilities.

In an effort to bring about this change for people with intellectual disabilities, the Government of Canada implemented the Community Inclusion Initiative. This initiative supports the development and implementation of strategies for communities to become more inclusive. Since its inception in 1997-98, Commu-

nity Inclusion projects have involved 630 communities from coast to coast, the high arctic, and the south. It is estimated that 3,500 families and 7,400 individuals with disabilities have been directly involved in the activities of the initiative.

The Participatory Action Research process was launched in 1999-2000 as a tool for evaluating, analyzing, documenting and influencing social development initiatives in ways that are useful to communities, partners and stakeholders engaged in Community Inclusion. The current project builds on the existing action research process and will evaluate project progress, engage hundreds of participants across the country

and create a continuous feedback loop to projects and Community Inclusion partners. This process will help to ensure successful outcomes, encourage opportunities for collaboration, and provide guidance and recommendations for future Community Inclusion activity and policy formulation. The Canadian Association for Community Living will design and lead the process that will take place simultaneously at local, provincial/territorial and national levels."

This article was originally published in December 2000 by *Disability Research Bulletin*, the newsletter of the Office for Disability Issues. For more information, please contact Abdou Saouab at (819) 997-2114 or [odi-bcph@hrdc-drhc.gc.ca](mailto:odi-bcph@hrdc-drhc.gc.ca).



*Eyewitness*

## Urban Diversity and Immigration: *Metropolis's Fifth Annual Conference*

The 5th International Metropolis Conference, held in Vancouver in November 2000, brought together over 700 people from around the world to discuss urban diversity and immigration. During the conference, **Eleanor Caplan**, Canada's Minister of Citizenship and Immigration, hosted a panel of government officials from four countries to explore social cohesion, inclusion and immigration policy convergence. This summary outlines the ideas expressed in this plenary.

### **INTERNATIONAL PANEL OF IMMIGRATION MINISTERS**

For Canada, Caplan noted, policies of integration, inclusion and social cohesion remain a challenge with each wave of immigration. When journalists and politicians fan the "flames of fear" about new migrants, the challenges of inclusion and social cohesion are compounded. Caplan also noted that we have seen in recent years greater competition between host countries to attract skilled migrants.

**Roger Von Buxtal**, the Dutch Minister of Immigration, reported that there is a proud tradition of tolerance in The Netherlands; but the challenge is to turn tolerance into indifference. The Netherlands bases its intake of immigrants on their need for asylum, not, as do many other countries, on their skills. This approach, it has been suggested, has resulted in a fifteen percent unemployment rate within The Netherlands' migrant

communities because new arrivals often lack the appropriate skills for the job market.

**Umberto Donardo**, the Italian Undersecretary of State for the Ministry of Interior, suggested that xenophobic populism remains a major obstacle to inclusion in many parts of Europe. It is also interesting to note, Donardo observed, that with the exception of the Schengen Agreement, there has been little convergence in immigration policy across European countries because decisions are made at the state level and not at the European Union level.

**Doris Meisner**, former US Commissioner of Immigration and Naturalization Services, argued that the positive myth concerning the importance of immigration in such host countries as the United States, Canada and Australia better equip their societies to cope with the challenges of cohesion

than those countries that lack such a myth. Countries with a positive myth of immigration, Meisner argued, tend to view diversity in a positive light. Moreover, she noted that discussions on inclusion and immigrant integration are not held in the United States because the US government has few policies to help migrants. Rather, public institutions such as schools and churches bear the responsibility of integrating migrant communities. It is interesting to note that the recent US election revealed deep divisions along lines of ethnicity and religion.

*HDS*

For information on the Metropolis Project, see <http://www.international.metropolis.net>. The web site for the 6th Annual International Metropolis Conference can be found at <http://www.pscw.uva.nl/imes/rotterdam.htm>.

## Integration of youth

"It is often suggested that all young people face insuperable problems of integration into the labour force, unemployment, lack of stable employment and of secure jobs, as if they were all being forced into social exclusion. It is often overlooked that a high proportion of youth do not encounter these problems and is doing very well. [...] This inclination to extrapolate to the entire young generation some observed trends true of only a proportion of youth, while not unique to the area of research into integration, is especially characteristic of it. One of the perverse effects of this tendency is that the heterogeneity of youth is ignored and, in this area of integration, the situation of youth facing more severe problems is trivialized." [TRANSLATION]

Claude Trottier, "Questionnement sur l'insertion professionnelle des jeunes et pistes d'analyse pour des chantiers de recherche", Observatoire Jeunes et société, available at <http://obs-jeunes.inrs-culture.quebec.ca/TrottierSom.htm>.

*Did you know?*



## Rising Income Inequality

Income inequality increased during the latter part of the 1990s. Statistics Canada reports that in 1989, the 20% of families with the highest incomes received 41.9% of total market income; by 1998, this proportion had risen to 45.2%. Over the same period, the share of the market income going to 20% of families with the lowest incomes decreased from 3.8% to 3.1%.

In dollar terms, families in the top 20% received \$11 in market income for every \$1 earned by families in the lowest 20% in 1980. By 1998, this ratio had increased to \$14 to \$1.

Despite the equalizing role played by transfers and taxes, the gap between the two ends of the income scale widened slightly during the 1990s, even on an after-tax basis. Families in the lowest 20% garnered 7.6% of all after-tax income in 1989, but by 1998, their share had dropped to 7.1%. Meanwhile, the 20% of families with the highest incomes saw their share of all after-tax dollars increase from 37.0% in 1989 to 38.8% in 1998.

During the early part of the decade, taxes and transfers held the ratio of highest-to-lowest after-tax incomes at just under five to one. During the second half of the 1990s, as transfers declined, the ratio widened from about 4.8 to one in 1994 to 5.4 to one in 1998.

Sources: Statistics Canada, Survey of Consumer Finances and Survey of Labour and Income Dynamics.

## Inclusion's Vote

Political participation can be viewed as an important component of inclusion. Voting, in turn, is the most common form of political participation. While most Canadian citizens aged 18 and over are eligible to vote in federal elections, several groups within Canada, in past, have been excluded. Today, the Chief and Assistant Chief Electoral Officers, Returning Officers, minors and inmates serving sentences of two years or more are the only people ineligible to vote. The history of provincial suffrage varies across the provinces. In Quebec, women did not win the right to vote until 1940 and only in 1953 did British Columbia delete references to race from its electoral legislation.

### *CHRONOLOGY OF FEDERAL SUFFRAGE IN CANADA*

- 1868 - The first federal general election was held; only men who owned a specified amount of property could vote.
- 1885 - The Electoral Franchise Act defined a "person" as a male, excluding a person of Mongolian or Chinese race.
- 1917 - The Wartime Election Act disfranchised Canadian citizens who were born in an enemy country and were naturalized after March 31, 1902, and those whose mother tongue was the language of an enemy country regardless of country of birth. Wives, sisters and mothers of servicemen won the franchise.
- 1918 - All adult women won the right to vote.
- 1948 - The franchise was extended to Canadians of Japanese ancestry.
- 1950 - The Inuit, explicitly excluded in the 1934 Dominion Franchise Act, became eligible to vote.
- 1960 - The Indian Act was amended to extend the franchise to Native Canadians living on reserves.
- 1987 - Judges became eligible to vote.
- 1988 - People with mental disabilities were granted the franchise.
- 1999 - Supreme Court decision gave right to vote to adult citizens serving a prison sentence of less than two years.



## Research Brief

# The Impact of Trade Liberalization on Culture, Identity and Social Cohesion

In a paper recently produced by Canadian Heritage, Bruce Jamieson conducted a review of recent literature dealing with the relationship between trade liberalization, culture, identity and social cohesion. The literature suggests that although there is no consensus on the impact of trade liberalization, there are some key messages in common:

- Trade is not an end in itself but also the means to a broader objective – a better society;
- The significance of cultural activity is not just economic but also social and political;
- The pursuit of national cultural objectives is as important as the pursuit of trade policy objectives;
- Cultural goods and services are not like other forms of merchandise;
- Cultural diversity is preferable to cultural homogeneity; and
- National governments still have an important role to play in promoting and preserving the “social contract.”

With respect to cultural goods and services, many researchers expressed anxiety about the negative impact of Canadian economic integration with the United States on our cultural industries. They view US efforts in pursuing a market driven agenda through the negotiation of trade agreements as a threat to Canadian cultural sovereignty and to global cultural

diversity. Culture is defined not simply in terms of arts and cultural products, but in a broader sense that includes Canadian institutions, perspectives on the world and our collective memory. Our cultural industries are seen both as instruments for the dissemination of Canadian culture and values and a common bond that holds Canadians together.

It was also argued that global economic integration is having an adverse impact on the social cohesion of societies. While global economic integration is, to some extent, erasing national borders and placing growing pressures on the “social contracts” that hold societies together, researchers suggest that national governments still have a vital and indispensable role to play in ensuring that the negative impacts of economic integration are mitigated and that all members of society share in its benefits.

Researchers who compared Canadian values to those in the United States and other countries, found that Canadians have cultural values and attitudes that are different from Americans but that these differences are growing less and less as they converge towards a common set of North American values. Moreover, values and attitudes change very slowly, over generations. These researchers do not see this process as Americanization but rather, as part of a hemispherical and global phe-

nomenon. Although free trade may have acted as a catalyst in this process, it is not necessarily a causal force or the only catalyst for change. What is unclear is where this convergence of values will lead and whether it will determine our ability to remain distinctly Canadian. It is still too early to tell.

For copies of this report, contact Canadian Heritage by email at [srdoc\\_docras@pch.gc.ca](mailto:srdoc_docras@pch.gc.ca) or by fax at (819) 997-6765.

## PR I Horizons Team

### Managing Editor

Allen Sutherland

### Co-Editors

Daniel Wolfish      Patrick Morin

### Contributors

Wanda Baburek	Michelle Gagnon
Duncan Bailey	Chris Gregory
Éric Bélair	Michael MacKinnon
Louise Boyer	Jacques Paquette
Heather De Santis	Keith Patterson
Chris Durham-Valentino	Vasanthi Srinivasan
Jeffrey Frank	Greg Sweet

Translation by PWGSC

Design & Layout by:  
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

*Horizons* is published bi-monthly by the Policy Research Initiative to share information among the public and private policy research community

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)

Phone: (613) 947-1956

Fax: (613) 995-6006

## Les incidences de la libéralisation des échanges sur la culture, l'identité et la cohésion sociale

Dans un document récemment produit par Patrimoine canadien, Bruce Jamieson a examiné la corrélation entre la libéralisation des échanges, la culture, l'identité et la cohésion sociale. Une analyse des ouvrages sur la libéralisation des échanges donne à entendre que les avis sont partagés sur les incidences de la libéralisation des échanges sur la culture et la cohésion sociale, quoiqu'il y ait unanimité à certains égards :

- le commerce n'est pas une fin en soi, mais plutôt le moyen pour assurer la prospérité et le bien-être de la société;
- La portée des activités culturelles dépasse l'axe économique, elle est aussi sociale et politique;
- la poursuite d'objectifs culturels nationaux est tout aussi importante que ne le sont les objectifs de la politique commerciale;
- Les produits culturels et les services sont distincts des autres formes de marchandise;
- La diversité culturelle est préférable à l'homogénéité;
- les gouvernements ont un rôle important à jouer dans la promotion et la préservation du « contrat social ».

Quant aux questions des produits culturels et des services, bon nombre de chercheurs craignent les incidences de l'intégration économique canadienne par les États-Unis sur nos industries culturelles. Ils considèrent les efforts déployés par les États-Unis pour imposer un modèle de marché par le biais de négociations d'accords

commerciaux comme une menace à la souveraineté culturelle canadienne et à la diversité culturelle mondiale.

De nombreux observateurs ont aussi fait valoir que l'intégration des économies dans le monde a des effets négatifs sur l'inclusion et la cohésion sociales des pays. Alors que les observateurs indiquent que l'intégration de l'économie mondiale tend généralement à exercer des pressions croissantes sur les « contrats sociaux » qui « préservent l'unité de nos sociétés », ils suggèrent également que les institutions nationales ont toujours un rôle central et incontournable à jouer pour limiter les effets négatifs de l'intégration économique et assurer que tous les membres de la société profitent des avantages qu'elle procure.

Enfin, les chercheurs qui ont analysé la consommation canadienne de produits et de services culturels étrangers et ses conséquences sur l'identité canadienne soutiennent que les Canadiens ont des valeurs et des attitudes culturelles qui sont différentes de celles des Américains, quoiqu'ils indiquent aussi que ces différences sont de moins en moins marquées à mesure qu'elles convergent vers un ensemble commun de valeurs nord-américaines. En outre, les valeurs et les attitudes évoluent très lentement, sur plusieurs générations. Selon eux, il ne s'agit cependant pas d'américanisation, mais d'une partie intégrante d'un phénomène hémisphérique et mondial. Bien que le libre-échange ait probablement favorisé ce processus,

*Équipe Horizons du PRP*

### Rédacteur en chef

Allen Sutherland

### Coéditeurs

Daniel Wolfish

Patrick Morin

### Collaborateurs

Wanda Baburek

Michelle Cagnon

Chris Bailey

Chris Gregory

Michael MacKinnon

Jacques Paquette

Heather De Santis

Keith Patterson

Chris Durham-

Vasanthi Srinivasan

Valentino

Greg Sweet

Jeffrey Frank

Traduction : TPSCG

Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons est publiée à tous les deux mois

par le Projet de recherche sur les politiques,

dans le but de favoriser l'échange de renseignements entre les chercheurs de l'intérieur et de l'extérieur de l'administration

publique fédérale qui s'intéressent aux politiques.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement ou les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courtrel : horizons@prs-srp.gc.ca

Téléphone : (613) 947-1956

Télécopieur : (613) 995-6006





Le service - vous...

## Hausse de l'indice de l'inégalité du revenu

L'inégalité dans la répartition du revenu des Canadiens s'accroît. En 1989, selon Statistique Canada, 41,9 % du revenu marchand allait aux 20 % de familles au revenu le plus élevé; en 1998, cette proportion a atteint 45,2 %. Durant la même période, la part du revenu marchand allant aux 20 % de familles au revenu le plus faible est passée de 3,8 % à 3,1 %.

En termes de dollars, les 20 % de familles à revenu élevé reçoivent, en 1980, 11 \$ de revenu marchand pour chaque dollar récolté par les 20 % de familles à faible revenu. En 1998, le ratio était de 14 \$/1 \$.

En dépit du rôle compensatoire joué par les paiements de transfert et les taux d'imposition, l'écart entre les deux extrêmes de l'échelle s'est légèrement accru au cours des années 90, et ce, même après impôt. En 1989, les 20 % de familles à faible revenu recevaient 7,6 % de tous les revenus après impôt, mais en 1998, le pourcentage est passé à 7,1 %. Inversement, les 20 % de familles à revenu élevé ont vu leur part augmenter de 37,0 % (1989) à 38,8 % (1998).

Au début des années 90, les taux d'imposition et les paiements de transfert avaient maintenu le ratio *revenu le plus élevé/revenu le plus faible* légèrement au-dessous de 5/1, après impôt. Durant la seconde moitié des années 90, à mesure que diminuait les paiements de transfert, le ratio est passé de 4,8/1 en 1994 à 5,4/1 en 1998.

Sources : Statistique Canada; Enquête sur les finances des consommateurs; Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

## Le vote, facteur d'inclusion

La participation politique peut être considérée comme un facteur d'inclusion important. Et le droit de vote est à cet égard la forme la plus commune de participation politique. Bien que la plupart des citoyens canadiens âgés de 18 ans et plus soient admissibles à voter aux élections fédérales, plusieurs groupes au Canada ne pouvaient exercer ce droit, dans le passé. Aujourd'hui, le directeur général des élections, le directeur général adjoint des élections, les directeurs du scrutin, les personnes mineures et les détenus qui purgent des sentences de deux ans ou plus sont les seules personnes qui n'ont pas le droit de voter. L'histoire du droit de suffrage au niveau provincial varie selon les provinces. Ainsi, par exemple, au Québec, les femmes n'ont obtenu le droit de vote qu'en 1940 et il aura fallu attendre jusqu'en 1953 pour que les références raciales soient supprimées de la loi électorale de la Colombie-Britannique.

### CHRONOLOGIE DU SUFFRAGE FÉDÉRAL, AU CANADA

- 1868 - Tenue de la première élection générale fédérale; seuls les hommes possédant des biens d'une valeur déterminée étaient admissibles à voter.
- 1885 - L'Acte du cens électorale définissait une « personne » comme étant de sexe masculin, et comme excluant les personnes d'origine mongole ou chinoise.
- 1917 - La Loi des élections en temps de guerre privait du droit de voter les citoyens canadiens qui étaient nés en pays ennemi et qui avaient été naturalisés après le 31 mars 1902, ainsi que les personnes dont la langue maternelle était la langue d'un pays ennemi, sans égard au pays de naissance. Les épouses, les sœurs et les mères de militaires obtenaient le droit de vote.
- 1918 - Toutes les femmes adultes obtenaient le droit de vote.
- 1948 - L'exercice du droit de vote est étendu aux Canadiens de souche japonaise.
- 1950 - Les Inuit, qui étaient explicitement exclus de la Loi du cens électorale fédérale de 1934, deviennent admissibles à voter.
- 1960 - La Loi sur les Indiens est modifiée de façon à élargir le droit de vote aux Autochtones du Canada qui vivent dans des réserves.
- 1987 - Les juges deviennent admissibles à voter.
- 1988 - Les personnes souffrant de handicap mental se voient accorder le droit de vote.
- 1999 - Un arrêt de la Cour suprême accorde le droit de vote aux citoyens adultes qui purgent une sentence d'emprisonnement de moins de deux ans.

## Diversité urbaine et immigration : Cinquième conférence internationale Metropolis

pour cent parmi les immigrants, étant donné que les nouveaux arrivants n'ont souvent pas les compétences recherchées sur le marché du travail.

**Umberto Donardo**, Sous-secrétaire d'État pour le ministère de l'Intérieur de l'Italie, a laissé entendre que le populisme xénophobe demeurerait un obstacle majeur à l'inclusion dans de nombreux pays d'Europe. Il a également souligné un point intéressant : à l'exception de l'Accord de Schengen, il y a eu très peu de convergence des politiques d'immigration des pays d'Europe, car les décisions sont prises au niveau des États et non pas de l'Union européenne.

**Doris Meisner**, ancienne Commissaire aux Services d'Immigration et de naturalisation des États-Unis, a fait valoir que l'idée positive de l'importance de l'immigration qui s'est forgée dans des pays d'accueil comme les États-Unis, le Canada et l'Australie, fait que les sociétés de ces pays sont mieux équipées pour

HDS

Pour plus de renseignements sur le projet Metropolis, voir : <http://www.international.metropolis.net/>. Le site de la Sixième conférence internationale Metropolis est également disponible à l'adresse : <http://www.pscw.uva.nl/imes/rotterdam.htm>.

## L'insertion des jeunes

« Tous les jeunes sont souvent présentés comme ayant des problèmes insurmontables d'insertion professionnelle, de chômage, de stabilisation sur le marché du travail, de précarité comme s'ils étaient tous acculés à l'exclusion. On oublie souvent qu'une proportion élevée de jeunes n'est pas vraiment confrontée à ces problèmes et tire très bien son épingle du jeu. [...] Cette propension à généraliser à l'ensemble des jeunes des tendances que l'on n'observe que pour une partie de la jeunesse n'est pas propre au champ de recherche sur l'insertion, mais y est particulièrement présente. Un des effets pervers d'une telle tendance est de ne pas tenir compte de l'hétérogénéité des jeunes, et, dans le domaine de l'insertion, de banaliser la situation des jeunes qui sont confrontés aux plus grandes difficultés. »

Claude Trotter, « Questionnement sur l'insertion professionnelle des jeunes et pistes d'analyse pour des chantiers de recherche », Observatoire Jeunes et société, disponible à l'adresse : <http://obs-jeunes.ins-culture.quebec.ca/TrotterSom.htm>.

La Cinquième conférence internationale Metropolis, qui a eu lieu à Vancouver du 13 au 17 novembre 2000, a rassemblé plus de 700 participants venus de toutes les régions du monde pour examiner diverses questions concernant la diversité urbaine et l'immigration. **Eleanor Caplan**, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada, a invité un panel d'agents gouvernementaux de quatre pays à étudier la question de la cohésion sociale, de l'inclusion et de la convergence des politiques d'immigration. Voici un résumé des idées exprimées au cours de cette conférence.

## PANEL INTERNATIONAL DE MINISTRES DE L'IMMIGRATION

La Ministre a expliqué qu'au Canada les politiques d'intégration, d'inclusion et de cohésion sociales étaient remises en question à chaque vague d'immigration. Lorsque les journales et les politiciens réveillent le démon de la peur face aux nouveaux immigrants, il devient plus difficile de faire accepter l'inclusion et la cohésion sociales. La Ministre a également fait remarquer que la concurrence entre les pays d'accueil pour attirer des immigrants qualifiés était devenue plus forte depuis quelques années.

**Roger Von Buxtal**, ministre néerlandais de l'immigration, a expliqué que les Pays-Bas avaient une tradition de tolérance dont ils étaient fiers. La difficulté serait plutôt de passer de la tolérance à l'indifférence. Les Pays-Bas accueillent les immigrants en fonction de leur besoin d'asile et non pas de leurs compétences, contrairement à beaucoup d'autres pays, ce qui, a semblé dire le Ministre, entraîne un taux de chômage de quinze



objectif majeur, auquel contribuent d'ailleurs les deux autres, qui trouve à s'appliquer dans bien d'autres domaines que le combat contre la pauvreté et l'exclusion. Ce principe, que René Cassin a tenu il y a un demi-siècle à intégrer à l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, peut constituer le socle de droits fondamentaux à reconnaître, tant dans les institutions internationales et européennes

que dans la promotion de nouvelles pratiques d'action privée, collective et publique en France.

**Jacques Paquette**

Directeur général,  
Environnement Canada

Pour plus d'information, le rapport intégral est disponible à l'adresse : <http://www.plan.gouv.fr>.

## Condition des personnes handicapées – Recherche sur l'intégration communautaire et l'action participative 2000-2001

tinu. Ce processus va garantir de bons résultats, encourager la collaboration et fournir des conseils et des recommandations pour les futures activités d'intégration communautaire et la formulation de politiques en la matière. L'Association canadienne pour l'intégration communautaire va concevoir et diriger le processus qui se déroulera simultanément aux niveaux local, provincial-territorial et national. »

Cet article a initialement été publié dans le numéro de décembre 2000 du *Bulletin de recherche sur la condition des personnes handicapées*, le bulletin du Bureau de la condition des personnes handicapées. Pour plus d'information, communiquer avec Abdou Saouab au (819) 997-2114 ou à l'adresse : [odi-bcph@hrdc-drhc.gc.ca](mailto:odi-bcph@hrdc-drhc.gc.ca).

Afin qu'il en aille de même pour les personnes ayant une déficience intellectuelle, le gouvernement du Canada a mis en œuvre l'initiative *L'intégration communautaire*. Cette initiative soutient l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies permettant aux communautés de s'ouvrir davantage. Depuis la création des projets d'in-

« Le Canada n'aborde plus le développement social de la même façon. Traditionnellement, les professionnels aidants et les fournisseurs de services s'attardaient à changer la personne pour qu'elle s'intègre à la communauté. Nous chercheurs maintenant à changer des communautés entières pour qu'elles permettent à tous leurs membres d'y avoir une place et d'y participer afin de s'y épanouir pleinement.

Le processus de recherche-action participative a été lancé en 1999-2000 pour évaluer, analyser et documenter les initiatives de développement social et pour exercer sur elles une influence utile aux communautés, aux partenaires et aux intervenants de l'intégration sociale. Le projet actuel fait fond sur le processus de recherche-action existant et évaluera les progrès des projets, fera participer des centaines de personnes à travers le pays et permettra aux projets et partenaires de l'intégration communautaire d'obtenir du feedback con-

## Perspectives pour la France

Le Premier ministre français, Lionel Jospin, a demandé au Commissariat général du Plan d'engager un exercice d'analyse permettant d'éclairer les stratégies économiques et sociales souhaitables du pays et les choix à moyen terme des autorités publiques. Le Commissariat remettait récemment son rapport au Premier ministre sous le titre *Les perspectives pour la France*. Le rapport dresse un état de la situation et formule une série de propositions.

Le Commissariat constate que des libertés nouvelles ont été acquises par les Français au cours des dernières décennies : émancipation des femmes, développement de l'éducation, plus grande autonomie dans le travail, facilités accrues de mobilité et de communication entre les territoires, accroissement du niveau de vie et du temps libre. Depuis trois ans, la reprise de la croissance et des créations d'emploi a permis d'amorcer un retour de la confiance dans l'avenir. Mais la société française reste marquée par un chômage élevé, par des situations de précarité et de pauvreté, notamment parmi les mères isolées et les jeunes, et par des inégalités excessives. L'accélération des mutations, la disparition de repères traditionnels, l'affaiblissement de certaines protections sociales sont vécus avec difficulté par une partie significative de la population.

### LES ENJEUX

Il affirme que pour que la France soit en mesure de progresser, dans le cadre européen, vers un développement durable et solide, il faut que soient débattus et mis en place les moyens de relever trois grands enjeux. Le premier concerne la révolution de l'information et l'entée dans l'économie du savoir, qui offrent des opportunités pour beaucoup mais introduisent aussi de nouveaux clivages, elles nécessitent de diffuser plus largement l'usage des nouvelles technologies et d'encourager l'innovation dans les secteurs concernés. Le deuxième enjeu est celui des arbitrages entre générations et de la préparation de la transition démographique qui s'annonce à partir de 2005. Il appelle notamment une organisation différente des temps de la vie, une gestion prévisionnelle des ressources humaines

tant dans les administrations que dans les entreprises, faire face aux risques environnementaux et sanitaires. Le troisième enjeu porte sur les réformes d'institutions et de procédures visant à avancer, au lendemain de la création de l'euro et à la veille de l'élargissement, dans la construction sociale et politique de l'Union française à redéfinir les relations de l'État avec les partenaires sociaux et les collectivités territoriales pour accroître leur rôle dans la définition et dans la mise en œuvre de l'action collective. La France devra également rénover la gestion des administrations publiques pour leur permettre de mieux répondre aux attentes des citoyens et des usagers.

### LES OBJECTIFS

Les propositions du rapport peuvent être regroupées autour de trois grands objectifs.

Le premier porte sur le retour au plein emploi et l'encouragement à l'activité, le travail restant le moyen d'assurer la vie matérielle et de créer de la richesse, le vecteur principal de l'insertion et de la construction de l'identité sociale des personnes. Cet objectif suppose que les voies d'une croissance durable soient recherchées dans le cadre de l'union économique et monétaire, que l'initiative et la création d'entreprises soient encouragées, que les moyens les plus adéquats de corriger les « trappes à inactivité » soient étudiés et adoptés, l'effort de formation initiale et continue poursuivi.

Le second objectif est la sécurisation des parcours individuels, qui nécessite la mise en œuvre de nouvelles solidarités et une gestion plus attentive des transitions : transitions liées aux événements de la vie familiale et aux passages entre les différents âges de la vie, transitions entre les périodes de formation et d'activité, situations entre différents employeurs.

Enfin, la mise en œuvre effective du principe d'égalité de dignité des personnes posé par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions constitue un



branchent : l'utilisation d'Internet par les ménages reste à la hausse en 1999 à l'adresse suivante : <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/001204/q001204a.htm>. On peut se procurer une copie du rapport *Le double fossé numérique* à l'adresse : <http://olt-bta.hrdc-drrhc.gc.ca/publicat/index.html>.

avantages qu'offre l'Internet en raison de leur niveau d'accès ou d'utilisation?  
GS  
Pour plus de renseignements sur l'utilisation de l'Internet par les Canadiens, consultez le rapport *Les Canadiens se*

le rapport de Dickenson et d'Ellison prouve qu'il est nécessaire d'approfondir les recherches sur les effets de l'Internet sur l'inclusion sociale. On peut se poser par exemple la question suivante : certaines personnes seront-elles privées des

## L'émergence de la société de l'information

Quel lien y a-t-il entre cohésion sociale et technologie? S'agit-il de deux concepts difficilement conciliables ou est-il possible que la technologie vienne renforcer la cohésion sociale? Dans *The Rise of the Network Society*, Manuel Castells décrit le rythme de plus en plus rapide de l'innovation et de la transformation sociale et propose une analyse du capitalisme de l'information qui a envahi notre monde dans la seconde moitié du vingtième siècle. Il laisse entendre que nous assistons à l'émergence d'une nouvelle société : une société de l'information qui a des impacts sur la structure de l'emploi, les relations des individus avec les médias et l'organisation de l'espace. La société et le capitalisme de l'information se caractérisent par un vaste réseau, aussi efficace qu'efficace, distribué de manière horizontale à l'échelle de la planète. Ce réseau tentaculaire a pour contrepartis les valeurs sociales et culturelles qui permettent aux gens d'avoir prise sur leur existence et leur environnement.

L'auteur soutient également que la mondialisation risque de transformer en parias les pays et les peuples exclus des réseaux d'information. Il se penche sur la culture, les institutions et les organisations de l'entreprise réseau et sur la transformation connexe du travail et de l'emploi. Castells montre que dans les économies avancées, la production est maintenant axée en grande partie sur les 25-40 ans qui appartiennent à l'élite scolarisée. Selon lui, la menace posée par une telle tendance n'est pas tant un chômage massif qu'un assouplissement extrême du travail et une individualisation de la main-d'œuvre, et par conséquent une structure sociale très fragmentée.

Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, Williston, Blackwell, 2000.

On trouvera une critique de cet ouvrage à l'adresse suivante : <http://www.slis.indiana.edu/TIS/articles/stalder.htm>.

## ISUMA – Numéro 4 Le secteur bénévolé

la société. Qu'en est-il du gouvernement? Devrait-il adopter à cet égard un rôle de promoteur? Et qui sont ces bénévoles qui demeurent le plus souvent anonymes? Quelles sont leurs motivations inhérentes? Ce ne sont que quelques-unes des questions dont traite le prochain numéro d'*ISUMA : Revue canadienne de recherche sur les politiques*. Kathy Brock, David Good, Frances Woolley et Jean-Pierre Worms y examinent le secteur bénévolé sous tous ses aspects et y livrent le fruit de leurs analyses qui susciteront, certainement, des débats renouvelés.

Les compressions et coupures d'entreprises par les différents paliers de gouvernements au courant de la dernière décennie ont non seulement octroyé une visibilité accrue au secteur bénévolé mais également soulevé de nouvelles interrogations quant aux rôles, formes et fonctions que celui-ci devrait jouer au sein de

## Vers l'inclusion sociale : les avantages de l'Internet

revenu, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le coût.

### TYPOLOGIE DES

### NON-UTILISATEURS

Dans son rapport intitulé *Le double fossé numérique*, Andrew Reddick affirme, tout comme Dickinson et Ellison, que les divers niveaux de branchement, le manque d'intérêt au regard de l'utilisation et l'absence de besoin perçu sont des facteurs qui touchent tous les groupes socio-économiques. Il ajoute toutefois que les barrières à l'accès sont plus graves pour ceux qui sont issus des classes sociales inférieures, car ils ont moins de ressources et d'infrastructures pour surmonter ces problèmes. Il classe les non-utilisateurs en deux groupes distincts :

- les quasi-utilisateurs : ceux qui désirent se brancher pour diverses raisons mais ne le sont pas à cause d'un certain nombre de barrières, dont les plus importantes sont le coût et le degré d'alphabétisation;
- les utilisateurs distants : ceux qui ne manifestent guère d'intérêt, ou pas du tout, pour Internet et les services en ligne, ou qui ne voient en Internet aucune valeur pour satisfaire à leurs besoins économiques ou sociaux quotidiens.

### UNE UTILISATION ACCRUE DE L'INTERNET ET UN ACCÈS PLUS LARGE NÉCESSITERONT PLUS DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

Tout en permettant aux gouvernements de mieux comprendre les raisons qui poussent les citoyens à se brancher et à utiliser l'Internet,

Les ménages sont non seulement plus nombreux à utiliser l'Internet quotidiennement – leur

nombre a doublé depuis 1998, passant de 9,8 % à 18 % – mais ils s'en servent également plus souvent. Un peu moins de 50 % disent l'utiliser au moins 20 heures par semaine, et 67,1 %, plus de 10 heures par semaine. En 1999, les utilisateurs s'en sont servis pour les raisons suivantes :

- envoi de courriers électroniques (90 %);
- recherche d'information ou de documentation sur un sujet particulier (85 %);
- recherche de renseignements médicaux (54 %);
- recherche de renseignements – employés (24 %);
- achat de biens et de services (19 %);
- recherche de renseignements – travailleurs autonomes (19 %).

### DOUBLE FOSSE NUMÉRIQUE

L'inclusion sociale et le « fossé numérique » sont des sujets qui préoccupent. Paul Dickinson et Jonathan Ellison ont constaté que 53 % des ménages ayant un revenu se situant dans le quartile supérieur sont branchés, comparativement à 10,9 % de ceux ayant un revenu dans le quartile inférieur. Cependant, l'écart est demeuré le même en 1999, ils concluent que les raisons qui poussent les ménages à se brancher ou non sont multiples. En effet, nombre de ménages à revenu élevé n'utilisent pas l'Internet, tout comme de nombreux ménages à faible

À travers les siècles, les innovations technologiques ont eu des retombées observables, et même quantifiables, sur la cohésion sociale des communautés. Au cours de la dernière décennie, les progrès réalisés dans le domaine des technologies de l'information et des communications ont changé les rapports économiques, sociaux et politiques dans la société canadienne en offrant aux exclus des possibilités nouvelles et des défis à relever. Paul Dickinson et Jonathan Ellison publiaient récemment un rapport intitulé *Les Canadiens se branchent : l'utilisation d'Internet par les ménages reste à la hausse en 1999*, dans lequel ils analysent les effets de l'Internet sur la cohésion sociale et l'inclusion. Leur recherche s'appuie sur les données de l'*Enquête sur l'utilisation d'Internet à la maison* (1999) et traite des facteurs sociaux, économiques et géographiques qui incitent ou non les ménages à se brancher.

### LES CANADIENS ET LE CYBERESPACE : RAPPORT DE STATISTIQUE CANADA

Selon l'*Enquête sur l'utilisation d'Internet à la maison* (1999), 42 % des ménages canadiens affirment utiliser régulièrement l'Internet à la maison, un pourcentage en hausse par rapport à 1998 (36 %). Bien que l'augmentation touche tous les groupes d'âge et les types de famille, les plus instruits et les mieux nantis demeurent plus nombreux à s'en servir. L'Alberta (50,8 %), la Colombie-Britannique (48,1 %) et l'Ontario (44,5 %) sont les provinces où le pourcentage de ménages branchés est le plus élevé.



nations qui appliquent la règle du sang indien. Le pluralisme au niveau de la famille, de la culture et des idéologies pourrait effectivement continuer à limiter l'égalité et les possibilités pour les citoyens de certaines collectivités des Premières nations. Toutefois, les règles établies par le projet de loi C-31 et régissant l'inscription à titre d'Indien et l'appartenance à la bande pourraient engendrer des inégalités fondamentales dans toutes les collectivités des Premières nations. Cela pourrait avoir des répercussions pour la stabilité politique et sociale, mais aussi sur le développement économique et social des collectivités des Premières nations. Ces inégalités pourraient donner lieu à des contestations juridiques, à des conflits internes et à des différends entre gouvernements. L'émergence de ces nouveaux facteurs de division entre les Premières nations aura des répercussions aussi sur la forme que prendra l'autonomie gouvernementale autochtone et sur la façon dont celle-ci sera administrée. En outre, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces devront élaborer des politiques à propos des responsabilités à l'égard de la prestation et du financement des services aux divers éléments qui composent la population des collectivités des Premières nations. Le manquement à examiner ces questions pourrait entraîner des litiges pour lesquels les tribunaux seraient amenés à devenir les arbitres de la politique sociale.

Stewart Clatworthy

Conseiller,  
Four Directions Project Consultants

## « [...] les règles établies par le projet de loi C-31 et régissant l'inscription à titre d'Indien et l'appartenance à la bande pourraient engendrer des inégalités fondamentales dans toutes les collectivités des Premières nations. Cela pourrait avoir des répercussions pour la stabilité politique et sociale, mais aussi sur le développement économique et social des collectivités des Premières nations. »

des non-Indiens que l'on observe aujourd'hui, la taille de ce dernier groupe pourrait constituer la majorité d'ici trois à quatre générations. Les Premières nations qui ont adopté la règle de l'appartenance par un parent peuvent entrevoir un avenir où tous les descendants seront admissibles à l'appartenance à la bande, alors qu'un segment important de cette population sera privé du droit à l'inscription à titre d'Indien. Voici quelques trois généra-

tions, les descendants non inscrits pourraient alors former la majorité des membres. Les collectivités qui appliquent la règle d'appartenance par les deux parents se préparent à un avenir où une part grandissante des descendants sera privée des droits et des avantages que confère l'appartenance à la bande. À la lumière du nombre actuel des mariages avec des non-Indiens, les non-membres formeraient la majorité du contingent d'Indiens inscrits de ces collectivités, d'ici une génération. Voici deux générations, les citoyens admissibles à la fois à l'inscription et à l'appartenance formeraient une minorité faible et décroissante de la population. On s'attend à voir émerger une structure de classes et un enchaînement d'événements comparables parmi les Premières

des non-Indiens que l'on observe aujourd'hui, la taille de ce dernier groupe pourrait constituer la majorité d'ici trois à quatre générations. Les Premières nations qui ont adopté la règle de l'appartenance par un parent peuvent entrevoir un avenir où tous les descendants seront admissibles à l'appartenance à la bande, alors qu'un segment important de cette population sera privé du droit à l'inscription à titre d'Indien. Voici quelques trois généra-

tous les descendants des membres, qu'ils aient ou non le titre d'Indien inscrit. Un deuxième groupe utilise la règle du sang indien, en vertu de laquelle l'appartenance est déterminée par le degré de sang indien qu'une personne possède en regard d'une norme minimale. Un troisième groupe applique la règle de l'appartenance dite des deux parents, règle qui n'admet à titre de membres que les personnes ayant deux parents qui sont membres de la bande.

## LES NOUVELLES DIVISIONS

Lorsqu'on examine parallèlement les règles d'appartenance et les règles d'inscription, il est facile de voir de quelle façon le projet de loi C-31 pourrait produire des divisions au sein des collectivités autochtones du Canada. La population future des collectivités qui s'en tiendront aux règles d'appartenance définies par la *Loi sur les Indiens* pourrait inclure une classe de citoyens qui sont admissibles à la fois à l'inscription à titre d'Indien et à l'appartenance à une Première nation et une seconde catégorie de citoyens qui ne sont admissibles ni à l'inscription ni à l'appartenance à titre de membres. Compte tenu du nombre important de mariages avec



## Nouveaux clivages au sein des collectivités des Premières nations

Le pluralisme caractérise de nombreuses collectivités des Premières nations au Canada. Ces clivages découlent des liens familiaux ou des liens de parenté, de divergences culturelles et idéologiques et d'inégalités économiques. Ils se reflètent souvent dans les politiques des Premières nations et, parfois, donnent lieu à la mise en place de systèmes d'administration empreints de partialité, de transparence et négligent l'intégration sociale.

Au moment où de nombreuses collectivités autochtones s'efforcent d'améliorer leur régime d'exercice des pouvoirs, de nouveaux clivages se dessinent. Ceux-ci trouvent leur origine dans les modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens*, et découlent de l'effet combiné des nouvelles règles régissant l'admissibilité à l'inscription à titre d'Indien et l'appartenance aux Premières nations. Avec le temps, ces règles pourraient donner naissance à des catégories d'Autochtones ayant des droits et des titres différents. Dans ce contexte, les questions d'appartenance et d'inclusion pourraient représenter un défi fondamental auquel les Premières nations auront à faire face dans leur processus d'accession à l'autonomie gouvernementale.

### LES MODIFICATIONS

Les modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens* (en vertu du projet de loi C-31) introduisaient trois dispositions principales, à savoir :

- le rétablissement dans leur titre d'Indien inscrit pour les personnes (et leurs enfants) qui avaient perdu ce titre sous le régime des versions antérieures de la *Loi sur les Indiens*;
- de nouvelles règles régissant le droit à l'inscription à titre d'Indien.

La première disposition a eu pour effet de donner le droit à l'inscription à titre d'Indien à 114 000 personnes additionnelles. Les discussions des deux dernières dispositions pourraient toutefois être beaucoup plus importantes encore. Les nouvelles règles régissant l'inscription à titre d'Indien sont exposées à l'article 6 du projet de loi C-31, article qui permet à certaines personnes de devenir admissibles à l'inscription à titre d'Indien en vertu de l'un de deux paragraphes, à savoir :

- le paragraphe 6(1), lorsque les deux parents de la personne concernée sont des Indiens inscrits;
- le paragraphe 6(2), lorsque l'un des parents de la personne concernée est inscrit en vertu du paragraphe 6(1) et que l'autre parent ne l'est pas.

La personne dont l'un des parents est inscrit sous le régime du paragraphe 6(2) et dont l'autre parent ne l'est pas, n'est pas admissible à l'inscription à titre d'Indien. Du fait de l'existence de ces règles, la population future admissible à l'inscription dépendra de la situation future des parents. Les mariages à l'extérieur du groupe au fil de deux générations pourraient entraîner la perte du droit à l'inscription pour les enfants de la deuxième génération. Au chapitre des mariages à l'extérieur du groupe, le projet de loi C-31 produit trois catégories de membres des Premières nations, chaque catégorie ayant des possibilités différentes de transmission de l'admissibilité à l'inscription à titre d'Indien.

La structure des catégories se complique encore par l'interaction des règles régissant le droit à l'inscription à titre d'Indien et des règles régissant l'appartenance à la bande. Avant l'adoption du projet de loi C-31, l'admissibilité à l'appartenance à une Première nation et l'admissibilité à l'inscription à titre d'Indien étaient synonymes. Le transfert de l'adoption des règles d'appartenance aux Premières nations fait en sorte de créer des situations dans lesquelles la notion même d'appartenance et la notion de droit à l'inscription à titre d'Indien ne sont plus synonymes.

### LES NOUVELLES RÈGLES

Il existe quatre grands types principaux de règles d'appartenance à une Première nation. Le premier type s'applique aux collectivités qui n'ont pas adopté leurs propres règles d'appartenance et qui utilisent les règles d'appartenance prévues à l'article 6 de la *Loi sur les Indiens*. Pour ces collectivités, l'appartenance est déterminée par les règles régissant





## L'inclusion au-delà de la frontière

[http://www.csreurope.org/csr\\_europe/Databank/databankindex.htm](http://www.csreurope.org/csr_europe/Databank/databankindex.htm)

La raison d'être de CSR Europe, anciennement le

European Business Network for Social Cohesion, est

d'aider les entreprises à rentabiliser leurs activités,

à maintenir une croissance durable et à réaliser des

progrès sur le plan humain, en axant la responsabilité

sociale des entreprises (CSR) sur le courant dominant

des pratiques commerciales. Le site comporte une

banque de données sur les pratiques exemplaires et

sur les rapports d'entreprise relatifs aux questions

sociales et environnementales, ainsi qu'un outil

d'analyse (CSR Matrix) servant à comparer les

grandes entreprises sous différentes facettes, telles

que l'engagement communautaire et le respect des

droits de la personne.

<http://www.cwis.org/fwdp.html>

**Le Fourth World Documentation Project (FWDP)**

est un site d'archivage qui recense des documents

complets sur les peuples autochtones des Amériques,

de l'Afrique, de l'Europe, de l'Asie, de la Mélanésie et

du Pacifique. Grâce à ce projet, les gouvernements

tribaux, les chercheurs et les organisations ont accès

à des documents variés sur les droits de la personne

et sur diverses questions stratégiques, politiques,

sociales et économiques qui concernent les nations

du quart monde. Le site est géré par le Center for

World Indigenous Studies, un organisme de recherche

et d'enseignement américain voué à une meilleure

connaissance des réalités autochtones.

<http://www.democraticdialogue.org>

**Democratic Dialogue** est le groupe de réflexion

numéro un en Irlande du Nord. Il s'agit d'un forum

indépendant où l'on se penche sur les grands enjeux

KP

Le **Migration Policy Group (MPG)**, organisme  
indépendant établi à Bruxelles, s'est donné pour mis-  
sion d'améliorer les politiques sur la migration et la  
diversité, en facilitant les échanges entre les princi-  
paux intervenants de l'Europe, de l'Amérique du Nord  
et de la communauté internationale et en effectuant  
des analyses comparatives de fond. Le MPG organise  
des forums de discussion de haut niveau qui ont par-  
fois un caractère multilatéral et auxquels on retrouve  
des représentants du secteur public, du secteur privé  
et du monde des affaires. Un bon exemple de ce type  
de forum est le Dialogue transatlantique, dont le  
compte rendu de la dernière réunion — *Strategies of  
Engagement: Cross-Sector Partnerships For Enhanc-  
ing The Economic Foundation Of Minority Commu-  
nities* — est accessible dans le site du MPG.

<http://www.migpolgroup.com>

auxquels fait face la population du pays. Ce groupe a  
été créé pour accélérer les progrès sur la scène poli-  
tique et pour stimuler le dialogue sur l'avenir social,  
économique et culturel de l'Irlande du Nord dans le  
contexte mondial. Il s'emploie à faire participer tous  
les acteurs économiques, politiques et sociaux, y  
compris les simples citoyens, à la formulation des  
politiques au moyen de publications et de débats.  
On trouve dans le site des renseignements sur divers  
projets et partenariats de même que des publications  
comme la version intégrale de *Social Exclusion*,  
*Social Inclusion*, qui passe en revue les stratégies  
de lutte contre l'exclusion sociale à l'échelle inter-  
nationale.

*Liens canadiens*



## L'inclusion au Canada

**Justice sociale, exclusion et citoyenneté : les minorités ethniques au Canada** – Une revue de la littérature a été préparée par Pierre Joseph Ulysse du Centre d'études ethniques (Université de Montréal). Cette analyse documentaire porte sur la justice sociale relativement aux minorités religieuses et ethniques dans le cadre spécifique du Canada. Ce thème est aussi examiné dans le contexte des politiques publiques, de la recherche sur les minorités, de l'action sociale et des droits sociaux, économiques et culturels. Pour en apprendre davantage sur la relation qui existe entre cohésion sociale, multiculturalisme et évolution de la citoyenneté canadienne, consultez le site <http://www.canada.metropolis.net/evnts/socialjustice/ulysses.f.html>.

**La bibliothèque virtuelle de Metropolis** comprend des rapports de recherche ainsi que des documents de discussion. L'information qu'elle renferme, axée sur l'immigration et l'intégration dans les grandes villes du monde, est présentée de manière structurée et est facilement accessible à l'aide de la fonction de recherche centrale. Ce site est divisé en cinq parties intégrées, l'une pour chaque centre d'excellence au pays et l'une pour Metropolis International. Une recherche effectuée sur « cohésion sociale » a produit une liste de 200 documents. <http://www.canada.metropolis.net/tramset.f.html>.

**Le projet Family Transformation and Social Cohesion** examine le rapport entre famille et cohésion sociale. Les chercheurs canadiens et belges qui y sont associés explorent des thèmes comme les valeurs, l'évolution des relations hommes-femmes et des relations parents-enfants, les comportements transmis d'une génération à l'autre et leur incidence sur la cohésion sociale et le capital social. Le site <http://www.ssc.utoronto.ca/sociology/fisc/index.htm> contient une description des 17 études dont se compose le projet, le nom de personnes-ressources pour chaque étude et plusieurs rapports de recherche comprenant une bibliographie commentée.

**Canadian Workers and Social Cohesion in a Global Era** est un nouveau projet piloté par des chercheurs de l'Université McMaster. Il met l'accent sur le rôle réservé aux travailleurs canadiens dans l'économie mondiale et sur les moyens dont ils disposent pour faire face à la concurrence grandissante. En outre, il examine les répercussions de cette nouvelle donne sur la cohésion sociale et les politiques gouvernementales. Les

KP

## Des idées

### Avis de recherche :

Le projet **Equality, Security, and Community: Exploring and Improving the Distribution of Well-Being in Canada** est présentement en cours au Centre for Research on Economic and Social Policy (Université de la Colombie-Britannique). Cette recherche est axée sur l'inégalité et l'insécurité au Canada, sur le rôle du capital social et des processus communautaires, sur l'interaction entre gouvernements fédéral et provinciaux dans le secteur des politiques, et sur la probabilité qu'on aboutisse à un nivellement par le bas. Le site Web permet d'accéder aux documents de recherche et à une base de données sur sept sondages que l'on peut interroger de six façons différentes. Cette base de données contient aussi une bibliographie commentée sur le capital social. <http://www.arts.ubc.ca/eresp/BIBLIO.htm>

Le domaine de la recherche et des idées sur les politiques ne cesse d'évoluer. C'est pourquoi nous sommes toujours à l'affût de recherches, d'idées et de découvertes avant-gardistes au sujet des politiques que nous pourrions traiter dans *Horizons*. Pour nous faire part de recherches horizontales intéressantes sur les politiques, communiquer avec Patrick Morin à [p.morin@prs-srp.gc.ca](mailto:p.morin@prs-srp.gc.ca) ou Daniel Wolfish à [d.wolfish@prs-srp.gc.ca](mailto:d.wolfish@prs-srp.gc.ca) ou appeler au (613) 947-1956.

Merci.



humains, la diversité culturelle et la liberté d'expression qui sont énoncées dans la *Convention-cadre sur la protection des minorités visibles*.

## CONCLUSIONS

Le rapport dégage quelques conclusions :

- On s'entend davantage sur les facteurs qui menacent la cohésion sociale que sur ceux qui la renforcent;
- Le fait qu'il n'y ait pas de définition commune de la cohésion sociale n'a pas empêché l'Union européenne, l'OCDE et le Conseil de l'Europe d'adopter diverses mesures en sa faveur;

*Le coin du livre*

## Les femmes des Premières nations et la santé

En Colombie-Britannique, le Centre of Excellence for Women's Health cherche à améliorer la santé des femmes en encourageant la collaboration, la recherche multidisciplinaire et les actions concrètes, cela dans le but d'en arriver à des initiatives, à des politiques et à des programmes mieux ciblés. Le Centre facilite notamment la recherche sur les déterminants sociaux de la santé chez les femmes marginalisées.

Le Centre a récemment publié un article sur l'expérience vécue par des femmes des Premières nations dans le système de santé

de la culture dominante. Ces femmes proviennent d'une réserve du Nord et leur histoire nous montre l'importance de bien prendre en compte les forces sociales, économiques et politiques qui interviennent dans leur vie quand elles vont se faire traiter « chez les Blancs ». Elles ont décrit leurs diverses expériences en termes négatifs, tantôt positifs. Le rapport s'attarde plus longuement aux expériences négatives qu'aux expériences positives, mais ce sont les participantes elles-mêmes qui ont mis l'accent sur les anomalies

du système. Les auteurs décrivent non seulement les deux types de rencontres, mais également l'influence qu'elles ont exercée sur ces femmes. Ils concluent en soulignant un certain nombre de considérations politiques. Même s'il s'agit ici de santé, les histoires de ces femmes illustrent l'ensemble des forces qui entrent en jeu quand les Autochtones sont pris en charge par les systèmes de la culture dominante.

On trouvera le texte intégral du rapport sur le site Web du Centre of Excellence for Women's Health, à l'adresse : <http://www.bcccewh.bc.ca>.

- Chaque organisation définit le concept à la lumière de son contexte historique, de son mandat et de ses idéologies, et les solutions qui en découlent lui sont dictées par ces éléments;
  - La recherche a contribué à faire avancer les programmes de cohésion sociale.
- On peut se procurer des exemplaires du rapport *Social Cohesion Around the World: An International Comparison of Definitions and Issues*, préparé par Sharon Jeanotte, en communiquant avec Patrimoine canadien par courriel à [sradoc.docras@pch.gc.ca](mailto:sradoc.docras@pch.gc.ca).

## Cohésion sociale : le point de vue européen

Au cours des dernières années, les chercheurs au

Canada se sont penchés sur les problèmes entourant la cohésion sociale. Dans le but de mieux comprendre ce concept, Patrimoine canadien a préparé un rapport analysant la manière dont trois organisations internationales – l'Union européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Conseil de l'Europe – le définissent et l'abordent. Le rapport traite également des facteurs qui, selon ces organisations, menacent ou favorisent la cohésion sociale, et tire quelques conclusions.

### DÉFINITION DU CONCEPT

La cohésion sociale est un concept difficile à cerner, et aucune des trois organisations n'a de définition faisant l'unanimité. Celle de l'OCDE, la plus étroite, s'en tient aux aspects économiques et matériels de la question, ce qui correspond en fait à son mandat. À l'opposé, le Conseil de l'Europe adopte une définition très large où se mêlent cohésion démocratique, cohésion sociale et cohésion culturelle, trois variables interreliées. L'Union européenne emprunte quant à elle une voie intermédiaire axée sur la protection sociale, la réglementation (pour corriger les carences du marché) et les mécanismes de dialogue social.

Les trois organisations ont peu produit d'études sur les déterminants de la cohésion sociale, et il ne se dégage pas de consensus sur les facteurs qui la renforcent. L'Union européenne et le Conseil de l'Europe s'accroissent toutefois pour dire que la solidarité européenne est un élément important. Par contre, elles ont toutes effectué des recherches sur les facteurs politiques, économiques, sociaux et culturels qui menacent la cohésion sociale. Parmi ceux qui font l'unanimité, mentionnons le chômage, la pauvreté, l'inégalité de revenu, l'exclusion sociale et l'exclusion de la société de l'information. L'Union européenne et le Conseil de l'Europe y ajoutent le « déficit des droits ».

Dans sa documentation, l'UE lie cohésion sociale et exclusion, qu'elle associe « non seulement aux difficultés matérielles des pauvres, mais également à leur incapacité de jouer pleinement, à titre de citoyens, de leurs droits politiques ». Le Conseil de l'Europe lie par ailleurs droits et exclusion sociale, et étudie la nécessité

Le Conseil de l'Europe a, quant à lui, adopté en 1997 un plan d'action dans lequel il recommande à tous les pays membres de promouvoir les principes énoncés dans la *Charte sociale européenne* et dans la *Convention-cadre sur la protection des minorités nationales*. Il a mis sur pied un comité chargé d'élaborer une stratégie pour accroître la cohésion sociale. L'équipe de spécialistes qui seconde le comité effectue des recherches, analyse les risques et évalue les activités destinées à appuyer le plan d'action. Le Conseil accorde également une grande importance à la cohésion culturelle et démocratique. Il a créé à cet effet un tribunal et un poste de commissaire aux droits de la personne pour veiller au respect des principes touchant les droits

De son côté, l'Union européenne s'attaque surtout à des facteurs économiques qui menacent la cohésion sociale comme le chômage, la pauvreté, l'inégalité de revenu, le dépeuplement des régions rurales et les disparités régionales. Elle cherche en outre des moyens de soulager la détresse urbaine. L'inclusion sociale est un élément qui fait maintenant partie intégrante de plusieurs de ses initiatives, dont la Stratégie européenne sur l'emploi et les lignes directrices qui l'accompagnent, le Fonds social européen et l'Initiative communautaire EQUAL. De même, après avoir analysé les résultats de nombreuses études menées au début et au milieu des années 90, l'Union européenne prend des mesures stratégiques pour contre le problème des exclus de la société d'information.

Les trois organisations ont mis en œuvre des initiatives pour favoriser la cohésion sociale. Pour sa part, l'OCDE axe ses efforts sur la consultation et la recherche sur les politiques. À titre d'exemple, elle étudie différentes formes de gouvernance pour faire face à la dépolitisation des citoyens et au changement des valeurs. L'Initiative la plus concrète a été la mise en place des mesures de suivi relatives à la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi qui a été adoptée en 1994.

### INITIATIVES

élargir le cadre légal destiné à protéger les droits humains. Il considère en outre que le fossé qui sépare les « info-riches » et les « info-pauvres » est un facteur qui menace l'identité et la cohésion sociales.



lité grandissante dans un pays peut mettre un terme à la réduction de la pauvreté par la croissance, l'inégalité grandissante dans le monde fait obstacle à la réduction globale de la pauvreté [traduction]. »

Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, les études menées sur la santé des populations révèlent que la santé d'une région donnée, et donc le bien-être de sa population, est inversement proportionnelle aux inégalités dans la répartition des revenus. Des études récentes sur le développement humain au Canada et dans d'autres pays abondent dans le même sens. Même le *Globe and Mail* (30 novembre 2000) conclut que les meilleurs résultats obtenus à l'école en mathématiques et en sciences – si importants pour l'avenir de la nouvelle économie – sont en partie dus à l'équité représentée par le système d'écoles publiques.

Autrement dit, pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, il ne suffit pas d'« inclure » les pauvres en leur offrant une place sur le marché du travail ou dans les institutions sociales et politiques. Encore faut-il redistribuer les ressources au sein de la majorité pour aboutir à une répartition plus équitable du pouvoir économique, et des ressources politiques et sociales, et garantir ainsi un changement plus durable.

**Jane Jensen**

Directrice, Institut des études européennes,  
Université de Montréal et  
Université McGill  
et  
Directrice, Réseau de la famille,  
Réseaux canadiens de recherche  
en politiques publiques

sociale pour les moins de 25 ans va dans le même sens. Est-ce à dire que la ligne dure donne de meilleurs résultats que les programmes d'autosuffisance axés sur l'amélioration de l'aptitude à l'emploi et des compétences?

Ces deux diagnostics font de l'inclusion un « problème limitrophe ». Les efforts voués à l'inclusion se situent aux marges de la société. Le but visé est de ramener les personnes et catégories sociales marginales dans le giron de la société, au lieu de les laisser à l'écart. Il semble, toutefois, que la cohésion sociale ne se résume pas à une question d'intégration. Car en se concentrant sur la frontière qui sépare la minorité exclue de la majorité incluse, on risque de laisser de côté les inégalités et les différences existant au sein de la majorité.

## SITUER LE PROBLÈME DANS LA SOCIÉTÉ EN GÉNÉRAL

Un troisième diagnostic de l'exclusion sociale privilégie la société dans son ensemble. Selon ce diagnostic, le problème réside dans l'incapacité de réaliser l'égalité sur le plan des droits civils, politiques et sociaux de la citoyenneté. L'exclusion résulte de la répartition inégale du pouvoir et de la richesse; la solution consiste donc à instaurer la citoyenneté à part entière pour tous. Cette façon d'aborder le problème soulève une autre question : à quoi doit ressembler la majorité pour promouvoir la cohésion sociale?

Il est de plus en plus évident que le bien-être, des personnes comme des collectivités, procède de l'égalité sociale. La Banque mondiale affirme « Tout comme l'inég-

Mais lorsque nous réclamons des institutions qui favorisent l'inclusion sociale, qu'entendons-nous par là? Quelles sont les causes de l'exclusion? Suffit-il de prévenir la marginalisation pour mettre fin à la pauvreté et accroître le bien-être?

## UNE SÉRIE DE DIAGNOSTICS

Dans une récente étude, Ruth Levitas évoque trois diagnostics de l'exclusion sociale, chacun aboutissant à des mesures différentes. Selon l'un d'entre eux, la participation au marché du travail favorise l'inclusion parce que, dans la société contemporaine, on croit qu'un emploi assure l'intégration. C'est pourquoi, selon ce diagnostic, les politiques sont axées sur l'amélioration de l'aptitude à l'emploi et la création d'un marché du travail qui puisse absorber davantage de travailleurs. Un autre diagnostic attribue l'exclusion au fait que certains groupes ne satisfont pas aux attentes d'une société « normale ». D'où des politiques visant à mettre un terme aux abus en matière d'aide sociale et à imposer des programmes de travail obligatoire.

Il faudrait donc évaluer les taux de réussite des différentes solutions proposées et les défis à relever dans chaque cas. Par exemple, plusieurs provinces ont décidé de priver de leurs droits de citoyenneté ceux qui ne se conforment pas aux « attentes normales » de la société. En Ontario, le programme CLF oblige les jeunes mères célibataires prestataires de l'aide sociale à suivre des cours sur le rôle parental et à poursuivre leurs études secondaires; les choix offerts aux autres citoyens ne sont pas disponibles. Au Québec, la politique d'accès différentiel à l'aide



## Cohésion sociale et inclusion:

### quel est le programme de recherche?

capacité d'assurer l'inclusion et la cohésion sociales n'explique pas pour autant ce qui fait obstacle à l'inclusion. D'où la nécessité de se pencher sur cette question. Elle est complexe, non pas tant parce que le monde a changé que parce que les avis sont partagés relativement au diagnostic.

### LES MENACES À LA COHÉSION

#### SOCIALE

Regardons attentivement les analyses faites par quelques organisations internationales à l'égard des menaces à la cohésion sociale :

1. OCDE – Dans un rapport publié en 1997 sous le titre *Social Cohesion and the Globalizing Economy*, l'OCDE affirme que l'évolution technologique et les politiques d'ajustement structurel mettent à rude épreuve le tissu social des pays de l'OCDE.

2. Banque mondiale – En utilisant les expressions capital social et cohésion sociale comme synonymes, la Banque mondiale note « qu'il est de plus en plus évident que la cohésion sociale est la condition *sine qua non* de la prospérité économique et du développement durable. Le capital social n'est pas simplement l'ensemble des institutions qui étayent une société : c'est le ciment qui les tient ensemble ».

3. Conseil de l'Europe – Selon le Comité européen pour la cohésion sociale du Conseil de l'Europe, « la cohésion sociale est une condition essentielle de la

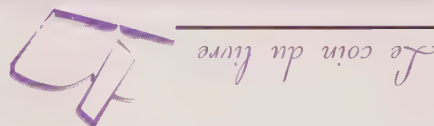
Il est ironique de constater que la croissance macroéconomique enregistrée au Canada ces dernières années n'a pas empêché les décideurs et les universitaires, comme la population en général de soulever de plus en plus de questions au sujet de la cohésion sociale, et de l'inclusion en particulier. La relance de l'économie canadienne n'a pas profité également à toutes les classes et catégories sociales. En effet, l'écart s'est creusé ces dernières années entre les revenus après impôt ou revenus de transfert et entre les revenus marchands. Les niveaux de pauvreté restent élevés pour les familles avec enfants à charge. La pauvreté s'est aggravée dans au moins quatre catégories sociales identifiées : les chefs de famille monoparentale, les personnes handicapées, les personnes seules âgées de 45 ans à 64 ans, et les immigrants récents. Les taux élevés de pauvreté chez les Autochtones sont également inacceptables. Qui plus est, depuis ces dix dernières années, le simple fait d'avoir un toit au-dessus de la tête – quoit de plus normal dans une société civilisée – n'est plus évident pour tout le monde.

Ces nouvelles tendances ont amené les organisations internationales et les gouvernements nationaux à se pencher sur le lien existant entre cohésion sociale et climats socio-économiques. Cette incapacité de la société d'assurer ou de favoriser l'inclusion, craignent-ils, constitue une menace pour la cohésion sociale. L'observation d'une corrélation entre l'in-

sécurité démocratique. Outre qu'elles sont iniques, les sociétés marquées par les divisions et les inégalités s'avèrent incapables de garantir la stabilité à long terme ».

La cohésion sociale est invoquée dans ces contextes parce qu'il s'agit d'une notion hybride. Comme l'a démontré Paul Bernard, c'est un « quasi-concept » qui s'appuie sur l'analyse de données, donc jouissant de la légitimité conférée par la méthode scientifique, mais qui est également assez souple pour suivre les méandres de l'élaboration des politiques. Les organismes internationaux et les gouvernements y trouvent matière à réfléchir et à agir. Par exemple, l'OCDE s'est penchée sur trois obstacles à la cohésion sociale : la polarisation des revenus (y compris de la pauvreté), les taux de chômage élevés et l'exclusion sociale généralisée. Le Conseil de l'Europe souligne aussi que la marginalisation d'une minorité, la pauvreté et l'exclusion sociale, et les taux élevés de chômage nuisent à la cohésion sociale. Enfin, selon la Banque mondiale, des réseaux denses et transversaux favorisent le développement socio-économique et réduisent la pauvreté autrement mieux que des réseaux clairsemés parce qu'ils incorporent les acteurs dans la société civile et les habilite à l'action politique. Autrement dit, pour ces trois organisations, la stabilité socio-économique – la cohésion sociale – repose sur l'inclusion et la prévention de la marginalisation.





## Avoir une attitude intransigente?

À un moment donné, certains services offerts aux délinquants en probation et en liberté conditionnelle suivent un modèle de réadaptation visant à réduire la récidive et à réinsérer les délinquants dans les collectivités. Il y a eu, toutefois, une contre-révolution qui a mis l'accent sur des stratégies intermédiaires axées sur la punition. Le terme *intermédiaire* découle de la notion selon laquelle les stratégies de dissuasion étaient rudimentaires et onéreuses tandis que les stratégies de réadaptation étaient trop indulgentes. Outre son but sous-jacent visant la punition, l'approche intermédiaire axée sur la punition était censée favoriser la conformité sociale par la menace de punition.

Dans un article récemment publié, un groupe de chercheurs évalue l'efficacité des stratégies intermédiaires axées sur la punition. Ils estiment qu'il existe suffisamment de preuves quantitatives pour déclarer que « Manifestement, ces chiffres ne corroborent pas l'hypothèse selon laquelle l'incarcération a un effet dissuasif. » Ils soutiennent également qu'« Il peut être conclu provisoirement à l'efficacité des sanctions intermédiaires seulement si elles sont conjuguées au traitement ». Pour réellement réduire la récidive chez les délinquants, « le seul et unique moyen consiste à fournir un traitement cognitivo-comportemental ».

Paul Gendreau et al., « Les effets des sanctions communautaires et de l'incarcération sur la récidive », *Forum : Recherche sur l'actualité correctionnelle*, disponible à l'adresse : [http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/forum/index\\_f.htm](http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/forum/index_f.htm).

Jusqu'à maintenant, les lois sur la pornographie juvénile visent à maîtriser le comportement déviant des contrevenants. Grâce à ses recherches sur le comportement des contrevenants, l'initiative COPINÉ nous fait comprendre pourquoi on produit et consomme du matériel de pornographie juvénile. On a pu allouer des ressources afin de réduire la pornographie juvénile, tant au niveau de la production de l'enfant qu'au niveau de l'application de la loi.

CC

Pour obtenir de plus amples renseignements sur COPINÉ, communiquer avec Max Taylor à l'adresse : [stay@netcom.es](mailto:stay@netcom.es).

## Disparités entre les sexes

« Les inégalités du marché du travail fondées sur le sexe sont à présent renforcées par l'érosion des lois sur les normes minimales, la détérioration des pouvoirs de négociation collective, les réformes de l'assurance-chômage et les compressions dans la fonction publique fédérale. Ces inégalités persistent en raison de la prééminence normative de la relation de travail typique masculine dans les politiques d'emploi. Dans la conception des politiques d'emploi, la notion des relations de travail typiques/relations de travail atypiques fondées sur le sexe va de soi. Le nouveau programme d'assurance-emploi, par exemple, exacerbe la différenciation selon le sexe en introduisant un supplément au revenu familial qui suppose la répartition équitable des ressources au sein des ménages. »

Danielle Juteau, « Patterns of Social Differentiation in Canada: Understanding Their Dynamics and Bridging The Gaps », *Canadian Public Policy*, août 2000, p. 107, disponible à l'adresse : <http://qed.econ.queensu.ca/pub/cppl/juteau.pdf>.

La cohésion sociale a affaire avec la façon dont les institutions gèrent la diversité et régulent les conflits par la recherche de solutions mutuellement satisfaisantes. Il y a cohésion dans une société, lorsque les institutions publiques et privées sont en mesure de bien gérer la résolution de conflits. Or, la capacité des institutions de composer avec les clivages socio-économiques et les conflits dépend de leur légitimité. Lorsque cette légitimité est en baisse, leur capacité de favoriser la cohésion sociale et de jeter des ponts entre les Canadiens s'en trouve affaiblie. »

Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Rapport final sur la cohésion sociale*, 1999, disponible à l'adresse : <http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/Com-t/50CI-F/rep-ft/repfinalju99-f.htm>.

Jeinoris

## Système de surveillance informatique : l'initiative COPINE

Les policiers et les magistrats européens qui enquêtent sur la pédophilie font oeuvre de pionniers en participant à un projet financé par l'Union européenne visant à mettre fin à la pornographie juvénile. Le système de surveillance informatique, *The Combating Paedophile Information Networks in Europe* (initiative COPINE), est le fruit de la collaboration entre les policiers de l'unité de lutte contre la pédophilie du Royaume-Uni, *The Association for European Law Enforcement Cooperation* de Bruxelles et les corps policiers de Dublin. L'équipe analyse des études de cas et des enquêtes et se concentre surtout sur l'utilisation d'Internet dans la diffusion du matériel pornographique. L'initiative COPINE étudie les questions générales touchant le réseau, des cas pratiques et les facteurs entourant la collecte et l'échange de renseignements. En outre, le projet sert de tribune à la dissémination de l'information.

Le directeur de l'initiative COPINE, Max Taylor, a été l'orateur invité à un Séminaire de recherche dans le cadre de la série tenue par le ministère de la Justice du Canada le 31 octobre 2000. Il a présenté une vue d'ensemble de COPINE.

### RECHERCHE ET PRAXIS

L'initiative COPINE est constituée d'une banque de données et d'un inventaire d'images pédophiliques. Ces derniers servent aux deux buts suivants :

1. faciliter la tenue d'enquêtes sur des contrevenants et la poursuite en justice de ces derniers;
  2. aider à la création de profils des pédophiles et à la compréhension des comportements des contrevenants.
- Dans le cadre de l'initiative COPINE, on gère une banque de données sur la pornographie juvénile, on évalue le danger que présentent des pédophiles en analysant leur collection d'images, on analyse les caractéristiques des infractions et des contrevenants et on étudie la nature du tourisme sexuel et du trafic d'enfants en Europe. La banque de données, renfermant plus de 70 000 images, aide Taylor et son équipe à mieux comprendre les caractéristiques des victimes et des contrevenants. Grâce à une nouvelle façon d'analyser les photos, l'initiative COPINE a pu aider des forces de l'ordre de par le monde dans l'identification des victimes et dans la poursuite en justice des contrevenants.
- L'initiative COPINE vise à accroître notre compréhension de la pornographie juvénile en déterminant le nombre de victimes, leur sexe, leur âge, leur développement physique, leur ethnie et leur lieu de résidence. Cette initiative s'attarde également à la nature de la relation entre la pornographie juvénile et l'agression sexuelle. Par exemple, quelle serait la différence entre les personnes qui téléchargeant, échangent ou produisent du

1. réduire la demande en appréhendant ceux qui téléchargeant du matériel pornographique;
  2. réduire l'offre en appréhendant ceux qui produisent les images pédophiliques;
  3. protéger les enfants de nouvelles victimisations en les identifiant sur les images pédophiliques.
- ### IDENTIFIER LA BONNE APPROCHE
- Taylor a également fait la différence entre la prévention du crime et les approches comportementales utilisées pour combattre la pornographie juvénile. Cette distinction a des répercussions importantes sur l'allocation des ressources. Il a défini trois approches pour combattre les réseaux de pornographie juvénile, et chacune d'elles nécessite-t-elle qu'on lui alloue de rares ressources :
1. réduire la demande en appréhendant ceux qui téléchargeant du matériel pornographique;
  2. réduire l'offre en appréhendant ceux qui produisent les images pédophiliques;
  3. protéger les enfants de nouvelles victimisations en les identifiant sur les images pédophiliques.



## L'inclusion des élèves – Le succès que remporte Claude Poudrier avec la recherche-action

Comment les jeunes apprennent-ils à cerner et à comprendre les problèmes environnementaux et comment acquièrent-ils les techniques qu'il faut pour les résoudre? Comment communiquent-on le sens de la citoyenneté et l'esprit communautaire aux jeunes Canadiens? Pour Claude Poudrier, champion du développement durable et enseignant en sixième année, le meilleur moyen de faire tout cela est la *Recherche-action pour la résolution de problèmes communautaires*. En 2000, Claude Poudrier était second en lice pour recevoir le Prix Suzanne Peters pour la mobilisation des citoyens. Ce prix, qui est au nombre des six Prix pour la recherche sur les politiques au Canada, récompense les personnes qui contribuent à faire progresser la recherche et à créer pour les Canadiens des occasions d'intervenir plus activement dans l'élaboration des politiques publiques. Claude Poudrier perfectionne le modèle de la recherche-action et l'applique à l'éducation relative à l'environnement depuis 1993.

### LE MODÈLE DE LA RECHERCHE-ACTION

La recherche-action est un modèle pédagogique qui aide les élèves à mieux connaître l'environnement. Il propose un processus d'apprentissage qui amène les élèves à :

- relever dans leur milieu un problème significatif;
- analyser ce problème en tenant compte des différents enjeux;
- envisager quelques solutions potentielles;
- retenir celle qui semble la plus appropriée à la situation;
- mettre en œuvre un plan d'action;
- évaluer leur démarche et le résultat obtenu.

Le modèle de la recherche-action, qui a été mis au point aux États-Unis par William B. Stapp, s'adapte à tout groupe d'âge. Selon ce modèle, les élèves scrutent et analysent leur milieu – par exemple, leur école et leur quartier – puis développent des projets visant à résoudre certains problèmes environnementaux. Jusqu'à maintenant, des élèves se sont attaqués à des problèmes comme le manque d'espaces verts, le gaspillage de l'eau potable et le vandalisme.

L'environnement immédiat des élèves devient source et moyen d'apprentissage. Les élèves apprennent à cerner des problèmes, à en choisir un, à se fixer des objectifs ainsi qu'à recueillir, à organiser et à analyser des données. De plus, ils définissent le problème choisi en fonction de diverses perspectives, repèrent et choisissent des plans d'action aptes à améliorer la situation, élaborent et mettent en œuvre un plan d'action précis et évaluent les résultats. Au cours du processus de résolution des problèmes, les élèves travaillent en équipe, prennent ensemble des décisions et apprennent à participer à une société démocratique.

En plus de diffuser de nouvelles connaissances et techniques, le travail de Poudrier a permis d'améliorer l'environnement de la région et de créer d'importants partenariats communautaires. Sous la direction de Poudrier, par exemple, les élèves, les enseignants, les parents et le conseil scolaire ont travaillé ensemble à réduire les pollutions atmosphériques, acoustiques et visuelle causées par l'usine d'aluminium voisine. Leur engagement constructif a suscité un nettoyage au coût de 1,5 million de dollars, la modification de procédés de fabrication, et l'établissement d'un partenariat permanent avec l'entreprise qui accorde un appui non financier aux initiatives de recherche-action dans la collectivité.

Grâce à la détermination de Poudrier de donner du pouvoir aux jeunes, ses élèves pourront devenir des citoyens engagés. La méthode d'enseignement que constitue la recherche-action est un moyen précieux d'assurer l'inclusion et l'accumulation d'un capital social au niveau communautaire.

KP

Pour obtenir de plus amples renseignements sur le travail de Claude Poudrier et sur la recherche-action, visiter le site Web de Claude Poudrier à l'adresse : <http://www3.sympatico.ca/claude.poudrier/>

Aide-mémoire

Les concepts d'inclusion et de cohésion sociales se retrouvent de plus en plus au cœur des débats entourant la question de la protection sociale. Ces concepts sont cependant controversés et requièrent davantage de recherches et de précisions. Compte tenu du nombre croissant de défis associés à la pauvreté et à la protection sociale au Canada, l'exploration des définitions de ces concepts est capitale à la compréhension de leurs corrélations et des liens qui les unissent.

### COHÉSION SOCIALE

« La cohésion sociale est un processus continu d'élaboration d'un ensemble de valeurs partagées, de défis partagés et de possibilités égales au Canada, le tout fondé sur un sentiment de confiance, d'espoir et de réciprocité entre tous les Canadiens. »

- Réseau sur la cohésion sociale, PRP

« La cohésion sociale est l'ensemble des processus sociaux qui contribuent à ce que les individus aient le sentiment d'appartenir à une même communauté et se sentent reconnus comme appartenant à cette communauté. »

- Commissariat général au plan du

gouvernement français

### CAPITAL SOCIAL

« Le capital social décrit les caractéristiques de l'organisation sociale, telles que la confiance, les normes et les réseaux, qui peuvent améliorer le fonctionnement de la société en facilitant les actions coordonnées. » [traduction]

- Robert Putnam, *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, New York, Simon & Shuster, 1995.

« Le capital social se définit par sa fonction. Il ne s'agit pas d'une entité simple, mais de diverses

entités distinctes ayant deux éléments en commun : elles comportent toutes un aspect de la structure sociale et favorisent certaines interventions – de parti-culiers ou de sociétés – au sein de la structure. Comme toute forme de capital, le capital social est productif, car il favorise l'obtention de certains résultats qui seraient impossibles autrement. »

[traduction]

- James S. Coleman, « Social Capital in the Creation of Human Capital », *American Journal of Sociology*, volume 94, 1988.

### EXCLUSION SOCIALE

« L'exclusion sociale est un phénomène de distance à la vie citoyenne [...] L'exclusion c'est le fait d'être empêché de participer, fut-ce temporairement, à l'échange social et à la construction de la société. »

- J.B. De Foucauld et D. Piveteau, *La société en quête de sens*, Odile Jacob, 1995.

L'exclusion sociale est la rupture du lien social entre l'État et les personnes qui vivent en marge de la société.

- René Lenoir, *Les exclus : Un Français sur dix*, Le Seuil, 1974.

### INCLUSION SOCIALE

L'inclusion se caractérise par une expérience sociale largement partagée et la participation active du plus grand nombre, par un accès de tous les individus aux mêmes possibilités et aux mêmes chances et par l'établissement d'un niveau élémentaire de bien-être pour tous les citoyens.

- Amartya Sen, *Development as Freedom*, Anchor Books, 2000.

## Pour en savoir plus sur les sans-abri

Le coin du livre

Le Secrétariat national pour les sans-abri, a voulu baliser la recherche qui s'effectue dans le cadre de l'initiative du gouvernement du Canada sur les sans-abri. Le programme vise à combler les lacunes les plus manifestes, à orienter les travaux futurs et à faire en sorte que les résultats cumulatifs des différents projets permettent de mieux comprendre le phénomène de l'itinérance au Canada et de mieux cibler les interventions.

Trois grandes questions sont à la base du programme de recherche :

- Quelles sont les causes structurelles et systémiques de l'itinérance et quels changements faut-il apporter pour réduire et prévenir ce phénomène?
- Qui sont les sans-abri, quel est leur nombre, comment faire pour sortir certaines populations de l'itinérance (jeunes, Autochtones, etc.) et, à terme, pour les empêcher d'aboutir dans la rue?
- Comment repenser l'action gouvernementale en général et certaines initiatives en particulier pour que nos collectivités soient un jour capables de prévenir et d'enrayer l'itinérance?

Pour un complément d'information, consulter le site Web du Secrétariat national pour les sans-abri à l'adresse : [http://www.hrdc-drrc.gc.ca/nsh-snsa/secreariat\\_f.html](http://www.hrdc-drrc.gc.ca/nsh-snsa/secreariat_f.html).



structure sociale une préoccupation explicite de la politique publique. Il faudrait appliquer une politique plus intégrée, qui reconnaîtrait la complexité inhérente des systèmes social et économique. Une telle politique nécessite des investisse-

vres, si la qualité de

'enseignement public

et des soins de santé

publique se dégrade,

les effets des inégalités

de revenu sur la qua-

lité de vie seront

accrus. De même,

si le système de dis-

tribution du revenu

favorise la dépendance

ou provoque une

amertume profonde-

ment enracinée, on

constatera un affai-b-

lissement de la struc-

ture sociale. Le

gouvernement a pour

rôle de créer une sy-

nergie positive entre

les solutions de struc-

ture profonde et les solutions de

structure de surface.

Avrim Lazar

Sous-ministre adjoint,

Développement des ressources

humaines Canada

Pour plus d'information sur le

Projet d'autosuffisance, voir :

<http://www.srdc.org/french/projets/55P.htm>.

« Si les villes deviennent divisées entre communautés grillagées et quartiers pauvres, si la qualité de l'enseignement public et des soins de santé publique se dégrade, les effets des inégalités de revenu sur la qualité de vie seront accrus. De même, si le système de distribution du revenu favorise la dépendance ou provoque une amertume profondément enracinée, on constatera un affaiblissement de la structure sociale. Le gouvernement a pour rôle de créer une synergie positive entre les solutions de structure profonde et les solutions de structure de surface. »

structure sociale une préoccupation explicite de la politique publique. Il faudrait appliquer une politique plus intégrée, qui reconnaîtrait la complexité inhérente des systèmes social et économique. Une telle politique nécessite des investisse-

ments dans les compétences, le

développement de la petite enfance,

les infrastructures communautaires,

le transport public, l'enseignement

public, la santé publique, la

recherche et l'innovation, la

prévention du crime et la revitalisa-

tion des collectivités. Ce sont tous

autant d'éléments qui viennent ren-

forcer la structure sociale.

Nous pouvons continuer d'en-

visager des solutions de structure

de surface conformes aux valeurs

des Canadiens qui supposent un

partage de la prospérité avec les

moins fortunés. La plupart des

interventions publiques sont ainsi

orientées. Ces efforts seront toute-

fois renforcés au moyen d'in-

LES SOLUTIONS DE STRUCTURE DE SURFACE AIDENT...

Le gouvernement peut avoir pour

rôle de modifier la structure de

surface. Il continuerait ainsi à appli-

quer le système fiscal et le système

de transferts pour aider ceux qui

sont dans le besoin et

pour compenser les

inégalités produites

par le marché. Bien

sûr, il y a de

meilleures façons de

faire, mais il y en a

aussi de pires. Le gou-

vernement fédéral a

graduellement orienté

ses efforts sur des

investissements so-

ciaux de prévention,

citons par exemple

le programme des

enfants et la Presta-

tion nationale pour

enfants. Nous avons

commencé à utiliser

le système fiscal pour

appliquer de plus en plus notre poli-

tique sociale, depuis les REER, les

REEE, en passant par les crédits

d'impôt pour personnes handi-

capées et la Prestation fiscale cana-

dienne pour enfants. Ces mesures

ne sont pas une panacée. En effet,

le système fiscal et le système de

transferts ont leurs limites. La

société canadienne continuera

d'être marquée par des inégalités

quant au revenu et aux possibilités

qui s'offrent à ses citoyens.

... MAIS NE SUFFISENT PAS.

IL FAUT AUSSI DES SOLUTIONS

DE STRUCTURE PROFONDE

Un deuxième type d'intervention consisterait à modifier la structure

profonde. Il s'agirait de faire de la

*Chroniqueur invite*

## Renforcer la structure sociale au Canada

La structure sociale consiste en l'espace social partagé qui donne à une société sa capacité de récupération et favorise une action et un objectif communs. Ce sont ces espaces partagés comme les écoles, les hôpitaux, les centres communautaires, les voisinages, les intérêts partagés dans les économies collectives et le bien-être social qui composent les bases des collectivités.

La politique sociale a été bien employée dans la construction d'une structure sociale depuis 25 ans, mais certaines failles se dessinent. Un sentiment de réciprocité entre les citoyens est à la base du triomphe de la libération du marché et de l'essor de l'État-providence pendant la période de l'après-guerre. Nous sommes maintenant tous des tenants de la libéralisation. D'un autre côté, nous ne pouvons pas faire autrement que de nous demander si la perte d'un espace social commun ne risque pas d'affaiblir les fondations de notre prospérité.

Il est évident que certaines des failles de la société canadienne sont en train de s'élargir; les inégalités de revenu augmentent; les pauvres sont de plus en plus retranchés et concentrés parmi les groupes à risque élevé; même si le taux de pauvreté diminue, le nombre de quartiers pauvres en milieux urbains ne cesse d'augmenter.

**LE DÉFI CONSISTE À CAPITALISER SUR LA MONDIALISATION, TOUT EN RENFORÇANT LA STRUCTURE SOCIALE**

Ce n'est pas un hasard si des notions comme la cohésion sociale, le capital social et l'inclusion sociale sont devenues à la mode à un

moment où la mondialisation soulève des questions quant au sens de l'identité nationale et à la nature de l'appartenance.

Certains travaux de recherche soulignent l'importance de la structure sociale lorsqu'il s'agit d'examiner la façon dont les inégalités influent sur notre qualité de vie.

• Michael Wolfson et Nancy Ross

ont mené une étude comparative sur les taux de mortalité dans les régions métropolitaines du Canada et des États-Unis et ont relevé un rapport constant entre les inégalités et la mortalité aux États-Unis. Plus l'inégalité était grande, plus le taux de mortalité était élevé. Ils n'ont cependant trouvé aucune relation entre la mortalité et les niveaux d'inégalité au Canada. Selon eux, cette différence serait peut-être attribuable au fait que les centres urbains plus intégrés au Canada ont mieux préservé la structure sociale, ce qui, en fait, modifie la manière dont les inégalités de revenu influent sur la santé.

• Un certain nombre d'études menées au Canada et aux États-Unis ont porté sur le rôle des quartiers et l'incidence de la condition familiale sur le comportement criminel des jeunes et ont révélé que la qualité du quartier influe sur les résultats.

**UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DES CAUSES FAIT RESSORTIR LE BESOIN D'UNE DÉMARCHÉ À VOILETS MULTIPLES**

La perspective de la structure sociale sur la politique publique nous montre l'importance d'examiner la nature complexe des

causes et la manière dont les interventions publiques sont filtrées par un réseau de variables qui s'interposent entre les divers éléments.

Voilà qui comporte des répercussions importantes. Premièrement, dans un monde aux multiples causalités, nous ne pouvons savoir a priori quelles incidences auront

telles interventions. Comme Peter

Drucker l'a affirmé, la théorie est en crise. Nos théories traditionnelles sont de moins en moins normatives et nous donnent moins de certitude lorsqu'il s'agit de prévoir les effets de certaines interventions. Par conséquent, les questions touchant l'efficacité des politiques sont des questions empiriques. Aussi l'élaboration des politiques doit-elle s'appuyer sur une approche empirique et une orientation à long terme. Des projets pilotes comme le révolutionnaire *Projet d'autosuffisance* au Canada sont des modèles qu'il vaut la peine d'imiter.

Deuxièmement, cela ajoute de la valeur à l'idée selon laquelle il faut reconnaître que nous vivons dans un monde de conséquences imprévisibles. Nous ne pouvons plus chercher à atteindre des objectifs en matière de politique comme si leurs effets étaient isolés; nos objectifs sont interreliés. Il arrive parfois que la meilleure politique économique soit une politique sociale, et que la meilleure politique sociale soit une politique économique. Enfin, il n'est pas possible de gérer ni de contrôler l'inclusion et la cohésion; on ne peut qu'exercer une influence sur elles. Il importe alors de favoriser l'autonomisation et de stimuler la participation et l'élaboration de solutions au niveau local.



## Les défis des nouveaux immigrants Immigration et inclusion

Le Canada mise de plus en plus sur des niveaux d'immigration élevés. Les nouveaux Canadiens contribuent de façon appréciable à la croissance démographique de la population canadienne, et constituent une source importante de compétences pour la population active. Ainsi, les années 1990 consistent la plus longue période au cours de laquelle le Canada a connu des niveaux d'immigration élevés, atteignant en moyenne plus de 220 000 arrivées par année. Compte tenu de l'objectif du gouvernement du Canada d'intégrer les immigrants afin qu'ils deviennent des citoyens à part entière et qu'ils participent pleinement à la société canadienne, nous devons analyser non seulement les compétences, les capacités et les caractéristiques personnelles des nouveaux arrivants, mais également le contexte dans lequel ils vivent.

L'immigration, la diversité ethnique et l'inclusion et la cohésion sociales sont les principales questions qui ont été abordées dans le cadre de l'atelier intitulé *Immigration, diversité ethnique et cohésion sociale*, qui a été organisé par Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) le 9 novembre 2000. Ces discussions ont permis d'analyser les tendances actuelles en matière d'immigration afin d'explorer les questions relatives à l'inclusion et à la cohésion sociales.

**NIVEAU D'ÉDUCATION PLUS ÉLEVÉ, REVENU INFÉRIEUR À LA MOYENNE**

Les recherches ont révélé certaines tendances potentiellement inquié-

tantes. À un moment donné, les immigrants touchaient pendant plusieurs années un revenu moins élevé que celui du Canadien moyen, mais avec le temps, ils atteignaient et même dépassaient le revenu moyen des Canadiens. Cependant, les immigrants qui sont arrivés au Canada dans les années 1990 ont vécu une situation différente. Bien qu'ils possédaient un niveau d'éducation plus élevé que leurs prédécesseurs, le revenu qu'ils touchaient à leur arrivée au Canada et un an après leur arrivée avait sensiblement diminué. En même temps, le nombre d'immigrants ayant recours à l'assurance-emploi et à d'autres formes d'aide sociale a augmenté. Compte tenu de la durée du processus de recensement et de collecte d'autres données, on ne sait pas vraiment si ce problème persiste pour les cohortes d'immigrants suivantes.

Faisant remarquer que le gouvernement du Canada met de plus en plus l'accent sur l'importation, de nouveaux immigrants, de posséder un niveau élevé de compétences, un des conférenciers invités a abordé la question de savoir pendant combien de temps les titres de compétences des nouveaux Canadiens peuvent être inutilisés avant qu'ils ne soient plus reconnus? Il a indiqué qu'il faudrait également évaluer s'il est juste et équitable d'offrir aux immigrants un salaire plus bas à leur arrivée et de l'augmenter graduellement par la suite. Selon son estimation, la perte de salaire que subissent tous les nouveaux Canadiens équivaut à environ 55 milliards de dollars.

L'éducation à l'étranger n'a que la moitié de la valeur marginale de l'éducation au Canada, lorsque mesurée en fonction de l'augmentation de salaire pour chaque année additionnelle, et l'expérience acquise à l'étranger n'a que très peu de valeur sur le marché du travail canadien. Ces tendances pourraient être appelées à changer puisque nous misons de plus en plus sur l'immigration pour attirer de nouveaux travailleurs au sein de la population active.

### LE REVENU COMME OBSTACLE À LA COHÉSION SOCIALE

Enfin, dans le cadre des discussions qui se sont déroulées lors de l'atelier, on s'est interrogé à savoir si la diversité constituait un obstacle à la cohésion sociale. On a indiqué que le principal obstacle ne serait pas tant la diversité mais plutôt le fait que le monde s'entendait de moins en moins. Tout le monde s'entendait de moins en moins pour dire que nous devons garder nos institutions ouvertes à la diversité ethnique, maintenir la capacité de gérer les conflits entre les valeurs et permettre la tenue de débats sur les divers points de vue. Cela sera essentiel dans le cadre de nos efforts visant à demeurer compétitif sur le plan économique, étant donné que notre force de travail est de plus en plus dépendante de nos capacités à attirer les travailleurs du monde entier.

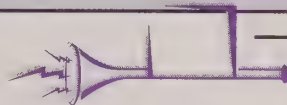
MCM

Pour plus d'information au sujet de cet atelier, voir : <http://www.cic.gc.ca/francais/res/recherche/techniques.html>.

*Le point sur le PRP*

## Qu'est-ce qui nous gardera ensemble? Série d'ateliers offerts par le Réseau de recherche sur la cohésion sociale

- Au cours de la dernière année, le Réseau de recherche sur la cohésion sociale a organisé une série d'ateliers trimestriels visant à diffuser la recherche sur des grands thèmes et à approfondir la discussion sur des sujets entourant la cohésion sociale. Regroupés sous le titre « Qu'est-ce qui nous gardera ensemble? », ces ateliers ont rassemblé un ensemble de chercheurs universitaires et gouvernementaux pour explorer les questions suivantes :
- La participation communautaire chez nous et à l'étranger : un rapprochement social solide ou symbolique?
  - La justice réparatrice peut-elle aider à rapprocher les parties?
  - Transformation de la famille et ses implications pour la cohésion sociale
  - Immigration, diversité ethnique et cohésion sociale
- Quatre ateliers sont actuellement prévus pour l'année en cours (les dates et les titres suivants ne sont qu'à titre indicatif) :
- Coopératives, entreprises à propriété collective et cohésion sociale (6 mars 2001)
  - Les politiques identitaires et la cohésion sociale (juin 2001)
  - Conflits liés à la mère patrie et conflits inter-ethniques au Canada (septembre 2001)
  - La cohésion sociale comme moyen de prévention du crime (novembre 2001)
- Les sommaires des présentations et des discussions seront disponibles sous la rubrique « Cohésion sociale » du site Web du PRP à l'adresse : <http://recherchepolitique.gc.ca>. Pour plus de renseignements, communiquer avec Michael Mackinnon au (613) 947-3927 ou par courriel à [m.mackinnon@prs-srp.gc.ca](mailto:m.mackinnon@prs-srp.gc.ca).



*Activités à venir*

### DATE

### ÉVÉNEMENTS

6 MARS 2001

**Ateliers offerts par le Réseau de la cohésion sociale**  
Coopératives, entreprises à propriété collective et cohésion sociale  
13 h 30 à 16 h 00 (Ottawa)

La nouvelle économie, la mondialisation des marchés et les progrès technologiques dans le domaine de l'information et des communications ont modifié le mode de fonctionnement des coopératives et des entreprises à propriété collective, ainsi que leur rôle dans les collectivités rurales et urbaines. Les changements survenus dans le mouvement coopératif au Canada auront des répercussions considérables sur les investissements sociaux et économiques. L'atelier portera sur les moyens à la disposition des coopératives pour continuer d'accroître le capital social dans les collectivités rurales et urbaines. Pour plus de renseignements, voir : <http://recherchepolitique.gc.ca/upcoming-f.htm>.

**Du 8 au 10 mars Réinventer la société – Re-Inventing Society in a Changing Global Economy**  
(Université de Toronto)

2001

Divers aspects de la mondialisation seront examinés au cours de six ateliers, notamment les relations internationales, les relations de travail, les valeurs sociales et culturelles, les institutions de l'information et du savoir, ainsi que le nationalisme et la politique. Les mémoires seront présentées par des chercheurs canadiens et internationaux de renom. John Kalsion Saul, auteur et essayiste, prononcera le discours liminaire. Pour plus d'information sur la Conférence, voir : <http://www.utoronto.ca/ethnicsudies/conferences.html#overview>.

**Du 6 au 9 mai**

2001

**Congrès annuel de l'Institut d'administration publique du Canada**  
(Edmonton)

De nos jours, les gouvernements doivent s'adapter aux innovations technologiques dans le domaine de l'information et des communications, et s'assurer qu'ils favorisent la production et la diffusion du savoir au sein même de leur organisation. Diverses questions seront abordées : que signifient société du savoir et fossé numérique? quel est le rôle du gouvernement dans la société du savoir? comment les citoyens auront-ils accès aux connaissances et quel rôle sont-ils appelés à jouer? comment les services publics seront-ils gérés? Pour plus d'information, voir : <http://www.ipacilape.ca/trench/menu.htm>.



## Symposium de recherche sur le secteur bénévolé

Un symposium réunissant chercheurs, représentants du gouvernement et chefs de file du secteur bénévolé a été organisé en septembre 2000 afin de jeter les bases d'un programme de recherche. Les discussions ont porté sur la façon de mettre en place un programme concerté qui reflèterait la diversité et le dynamisme du secteur bénévolé. Trois objectifs avaient été établis :

- évaluer les besoins, les lacunes et les domaines clés pour la recherche et pour le développement du secteur;
- fixer des critères de recherche concertée qui établiraient un lien entre théorie et pratique;
- créer un réseau de chercheurs impliqués dans la recherche sur le secteur bénévolé.

Le symposium s'est amorcé par une réflexion sur l'état de la recherche sur le secteur bénévolé au Canada. Une analyse documentaire préparée spécialement pour cet événement a démontré qu'à part certaines exceptions dignes de mention, les recherches sont trop peu nombreuses, et celles qui ont été effectuées jusqu'à présent ont souffert d'un financement inadéquat et irrégulier. De plus, dans la plupart des cas, la méthodologie utilisée est assez simpliste, les fondements théoriques s'avèrent minces et les résultats ne sont pas diffusés à grande échelle. En gros, l'analyse a révélé qu'il y a encore des lacunes importantes au niveau de la recherche.

### UN CADRE PRÉLIMINAIRE

Lors des séances, les participants ont pu ébaucher un cadre préliminaire qui pointait vers des recherches sur les thèmes suivants :

- la nature, la taille, l'étendue et l'impact du secteur bénévolé;
- le rôle du secteur dans la société, notamment sa contribution à la cohésion sociale et aux politiques publiques;
- les questions de capacité visant à renforcer les collectivités et les organisations;
- le développement d'une capacité de recherche à l'intérieur et à l'extérieur du secteur.

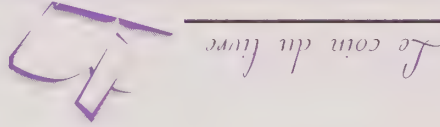
Les participants ont aussi émis de nombreuses suggestions sur les principes, les approches et les mécanismes qui permettraient de faire avancer le programme de recherche sur le secteur bénévolé. Ils ont approuvé des approches concertées et multidisciplinaires et encouragé la participation active

des collectivités et des organisations du secteur bénévolé à l'identification des problèmes, à l'orientation du processus de recherche et à l'interprétation des résultats. Enfin, les participants ont souligné l'importance de bien faire connaître les conclusions des recherches. Les résultats ne peuvent alimenter le processus d'élaboration des politiques que s'ils sont largement diffusés, et compris par un vaste public.

Depuis la fin du symposium, un groupe chargé de faire avancer le programme de recherche a vu le jour. De concert avec le réseau naissant de chercheurs, de chefs de file du secteur bénévolé, de représentants du gouvernement et d'organismes de financement, ce groupe s'affaire à élaborer un plan quinquennal pour la recherche sur le secteur bénévolé. Nous attendons avec impatience les prochains développements.

Adapté des notes du rapporteur

par Michael Orsini,  
Université Carleton



### Diversité et marché du travail

« La façon la plus courante — et la plus simple — de juger si au Canada les minorités visibles sont en butte à la discrimination sur le marché du travail consiste à comparer les salaires moyens et les revenus annuels moyens de ces minorités avec ceux des Canadiens de race blanche. Mais le procédé comporte deux faiblesses : d'une part, il n'établit aucune distinction entre les diverses minorités visibles; et, d'autre part, il ne tient aucun compte d'autres différences observables entre minorités visibles et Canadiens de race blanche — en matière d'instruction et d'expérience, par exemple. [...] Parmi les immigrants, par contre, on observe généralement un écart salarial qui reste sans explication. Cela donne à penser que les politiques du travail devraient mettre l'accent sur l'aide à apporter aux immigrants pour faciliter leur intégration à la société canadienne, plus que sur les problèmes d'emploi ou d'équité salariale. »

Derek Hum et Wayne Simpson, "Not All Visible Minorities Face Labour Market Discrimination," *Options politiques*, p. 45-48, décembre 2000. Le texte complet est disponible à l'adresse : <http://www.irpp.org/fr/poli/index.htm>.



## Un programme pour les enfants : La Laidlaw Foundation met l'accent sur l'inclusion sociale

L'école, la collectivité et la société). Pour que les enfants bénéficient de chances égales, la *réduction des risques* est une condition nécessaire, mais insuffisante, du bien-être; l'amélioration des capacités ainsi que la promotion de la participation et du sentiment d'appartenance exigent que l'on empêche l'exclusion. Cette perspective se dégage du travail du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), sous l'influence du Prix Nobel, Amartya Sen.

### LA MÉTHODE LAIDLAW

La Laidlaw Foundation explore le potentiel d'inclusion sociale comme point de convergence du bien-être des enfants et des familles, et cela, de deux façons, soit : 1) en commandant une série d'études qui examinent l'inclusion en fonction d'un certain nombre de théories et de politiques; et 2) en finançant des projets de recherche sur les politiques et d'éducation du public qui « évaluent » l'inclusion sur le plan pratique ou théorique. Les conclusions des études et des projets de recherche seront publiées en 2001. Ces résultats contribueront au discours sur l'inclusion et permettront de cerner des secteurs prometteurs pour la recherche. Pour obtenir de plus amples renseignements sur le Children's Agenda Program, consulter le site Web de la Laidlaw Foundation (<http://www.laidlawfdn.org>) ou communiquer avec Christa Freiler à l'adresse suivante : [cfrailer@sympatico.ca](mailto:cfrailer@sympatico.ca).

nous aider à établir un programme pour le bien-être des enfants et des familles. Même si la pauvreté restera toujours un facteur décisif, l'exclusion sociale nous amène à tenir compte d'obstacles autres que le revenu, à savoir la discrimination raciale et la discrimination fondée sur la déficience, par exemple.

On a défini l'exclusion sociale comme étant « l'incapacité de notre société à permettre à tous les groupes qui la composent d'avoir les mêmes attentes » – la tendance à confiner les gens vulnérables aux plans social et économique « dans les endroits les moins prisés, très loin de nos aspirations collectives ». L'inclusion sociale, au contraire, renforce la solidarité en réduisant l'écart social et économique entre les gens. Les aspects les plus prometteurs de l'inclusion sociale pour les enfants semblent être la promotion de la participation, du sentiment d'appartenance, de l'acceptation et de la réciprocité et l'amélioration des capacités, des aptitudes et des compétences. L'inclusion sociale est donc à la fois un moyen et une fin.

La fondation a décidé de se concentrer sur l'inclusion plutôt que sur l'exclusion pour promouvoir des indicateurs prospectifs du bien-être de l'enfant et de la famille. Cette approche implique plus qu'une simple réduction de l'incidence des inégalités sur les particuliers; elle implique une volonté de renforcer l'inclusion à tous les niveaux (p. ex., la famille,

**L'INCLUSION**  
**LA VALEUR AJOUTÉE DE**

La Laidlaw Foundation se définit elle-même comme une fondation de défense de l'intérêt public qui emploie de façon novatrice ses ressources humaines et financières à renforcer l'engagement civique et la cohésion sociale. Elle dit investir dans l'environnement et le potentiel des enfants et des jeunes, dans le développement et la créativité des personnes et dans le maintien de collectivités et d'écosystèmes sains.

La Laidlaw Foundation considère l'inclusion sociale comme un point de mire conceptuel pour explorer le bien-être des enfants et des familles et comme un point de mire stratégique possible pour un nouveau programme de financement. La fondation reçoit actuellement le programme de financement de son *Children's Agenda Program*, qui a appuyé jusqu'à maintenant des initiatives nationales de recherche sur les politiques, de promotion des politiques et d'éducation du public, y compris Campagne 2000, le *Progres des enfants au Canada* du Conseil canadien de développement social et le programme intitulé *Best Policy Mix for Canada's Young Children* des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.



Les bons quartiers offrent des services et une infrastructure convénables, y compris des écoles, des bibliothèques et des espaces déconvrerts, et on peut y compter sur la participation des parents et des voisins. Ce n'est peut-être pas le cas des banlieues cossues, compte tenu des heures de travail et des déplacements journaliers des parents. Dans les années 90, la semaine de 50 heures est devenue de plus en plus la norme pour la plupart des parents travaillant à plein temps.

## LA PROMESSE DES PREMIERS

### MINISTRES

En septembre dernier, les premiers ministres fédéral et provinciaux en sont venus à un accord sur le développement de la petite enfance. Ils ont affirmé dans leur communiqué que « chaque enfant devrait être respecté et avoir la possibilité d'exploiter les capacités physiques, affectives, intellectuelles, spirituelles et créatives qui lui sont propres » et ont promis « de travailler ensemble afin que les jeunes enfants puissent s'épanouir pleinement et qu'ils soient en santé, en sécurité, prêts à apprendre ainsi qu'impliqués socialement et responsables ».

On peut atteindre ces objectifs globaux en développant le cadre conceptuel de l'inclusion et de l'exclusion sociales et en mettant au point des indicateurs, des politiques et des plans d'action connexes. C'est ce que font déjà le Royaume-Uni et l'Union européenne, et on aurait intérêt à s'inspirer de leur expérience récente.

### Andrew Jackson

Directeur de la recherche,  
Conseil canadien de développement social

On peut commander des copies des deux rapports par courriel à Andrew Jackson à l'adresse : [jackson@ccsd.ca](mailto:jackson@ccsd.ca).

vue de l'inclusion, toutefois, il importe de signaler que non seulement les enfants pauvres réussissent relativement moins bien, mais encore que les enfants des parents les plus riches ont tendance à réussir mieux que la moyenne.

La situation socio-économique des parents influe énormément sur l'état de santé et le niveau d'al-phabétisation des enfants dans les pays non égalitaires comme les États-Unis et beaucoup moins dans les pays égalitaires comme la Suède et les Pays-Bas, le Canada se situant à mi-chemin entre les deux. Seuls les enfants canadiens les plus riches s'en sortent aussi bien que l'enfant suédois moyen pour ce qui est des indicateurs fondamentaux de santé et du niveau d'al-phabétisation. Cela porte à croire que les efforts déployés en faveur d'une meilleure inclusion contribuent à améliorer le bien-être de la grande majorité de citoyens et non seulement de ceux qui vivent dans la pauvreté.

## AU NIVEAU DU QUARTIER

La question de l'inclusion et de l'exclusion sociales attire également l'attention sur les sources de bien-être des enfants au niveau du quartier. L'enfant qui grandit dans un quartier défavorisé s'en sort beaucoup moins bien que celui qui vit dans une famille à faible revenu, peut-être parce que, dans les quartiers défavorisés, les écoles et les services communautaires sont insuffisants et manquent de ressources, les logements laissent à désirer, il n'y a pas assez d'espaces communautaires conviviaux et sûrs pour les enfants, on y est exposé à la victimisation et à la criminalité, etc.

Les biens communautaires et le capital social jouent un rôle clé dans l'inclusion, et ce n'est pas seulement le revenu qui fait qu'un quartier est bon pour les enfants.

Les enfants des personnes dont l'emploi est précaire sont exposés à un faible revenu et aux moindres capacités de consommation qui en découlent, mais aussi au stress et à l'anxiété que font vivre à leurs parents un chômage occasionnel, un faible revenu et les faillites du système de sécurité du revenu, qui risquent à leur tour d'entraîner des problèmes de santé de même que des tensions au sein de la famille et l'éclatement de celle-ci. Ces enfants peuvent aussi vivre des déménagements qui nuisent aux liens sociaux et aux études et sont plus à risque, suivant les fluctuations du revenu familial, d'habiter périodiquement des logements médiocres.

Le temps que leur consacrent leurs parents est aussi important pour les enfants que les ressources économiques. Les petits salaires ont en général peu accès à de longs congés parentaux et de maternité ou à des absences autorisées pour régler des urgences familiales, et n'ont ni le temps ni les ressources nécessaires pour s'offrir des vacances familiales. Beaucoup ont des heures de travail très irrégulières et peu d'entre eux bénéficient d'un régime de soins de santé ou de soins dentaires couvrant les enfants.

Des études ont montré que le lien entre le revenu et le bien-être des enfants dépend beaucoup de l'amour et de la présence des parents, mais il n'en existe pas moins un rapport entre la situation socio-économique et des dimensions clés comme la santé des enfants et la capacité de lire, d'écrire et de compter des jeunes adultes. Une exposition prolongée à des sources cumulatives d'exclusion peut expliquer pourquoi les enfants élevés dans la pauvreté risquent davantage d'être en mauvaise santé et d'avoir du mal à apprendre. Du point de

*Chroniqueur invité*

## L'inclusion et l'exclusion sociales des enfants canadiens

### UNE BONNE FAÇON DE VOIR

#### L'INCLUSION

Nous inspirant des travaux d'Amartya Sen, nous croyons qu'une société inclusive se caractérise par une expérience sociale largement partagée et la participation active du plus grand nombre, par un accès de tous les individus

Le Conseil canadien de développement social rédige actuellement deux rapports pour la Laidlaw Foundation sur l'inclusion et l'exclusion sociales des enfants. L'un insiste sur les notions et les indicateurs d'inclusion et d'exclusion, et l'autre examine l'incidence sur les enfants de l'expérience du marché du travail par les parents.

*« [...] nous estimons que dix pour cent des enfants canadiens risquent vraiment d'être exclus parce qu'ils vivent au sein de familles (souvent monoparentales) qui touchent sur de longues périodes un revenu très faible. »*

### UNE COMBINAISON DE

#### PROBLÈMES

L'inclusion et l'exclusion sociales constituent un vaste cadre conceptuel reliant des variables distinctes, mais imbriquées, de bien-être et de difficulté pour les particuliers et les ménages. Les rapports de cause à effet entre ces variables sont multiples et certaines des combinaisons possibles constituent autant d'indicateurs de bien-être.

aux mêmes possibilités et aux mêmes chances, et par l'établissement d'un niveau élémentaire de bien-être pour tous les citoyens. Cette notion d'inclusion fait ressortir les différences de bien-être entre les citoyens. Le cadre proposé par Sen s'applique aussi aux enfants pour ce qui est du développement et du bien-être indiqués par plusieurs dimensions clés, dont l'apprentissage, la santé et l'engagement social. Les enfants sont évidemment touchés aussi par l'importance de l'inclusion ou de l'exclusion de leur famille en fonction du revenu, de l'emploi et du logement.

Compte tenu de l'état actuel de la recherche sur le marché du travail et le revenu, nous estimons que dix pour cent des enfants canadiens risquent beaucoup d'être exclus parce qu'ils vivent au sein de familles (souvent monoparentales) qui touchent sur de longues périodes un revenu très faible, qui sont pour la plupart exclues du marché de l'emploi et qui habitent probablement des quartiers défavorisés.

Vingt pour cent des enfants

Premier ministre britannique, Tony Blair, a défini l'exclusion comme ce qui risque d'arriver lorsque des par- ticuliers et des régions subissent une combinaison de problèmes commes tels que le chômage, de piètres habiletés, un faible revenu, un logement médiocre, une criminalité galopante, la maladie et l'éclatement de la famille. Un faible revenu est une source cle d'exclusion, mais les personnes isolées ou non engagées socialement et même les chômeurs chroniques ne sont pas forcément pauvres.

risquent également d'être exclus, quoique à un degré moindre, par suite du faible revenu et du chômage régulier de leurs parents et du fait qu'ils vivent longtemps à l'écart du courant dominant de la consommation sociale. Ce sont les enfants des *petits salaires* et des *quasi-pauvres* qui ont tendance à passer d'un emploi précaire et mal rémunéré à l'autre, tombant à l'occasion sous le seuil de la pauvreté et trouvant rarement un emploi durable et bien rétribué.

**LES ENFANTS DES PERSONNES DONT L'EMPLOI EST PRÉCAIRE**

Les rapports de cause à effet qu'on établit souvent entre le niveau de revenu et des enjeux comme la santé, la capacité d'apprendre et le bien-être des enfants suivent des avenues complexes qui ne peuvent pas être explorées à fond, même si des études comme l'*Bnquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes* constitue pour nous une précieuse source de données. Pour établir un rapport de cause à effet, il importe d'abord de déterminer dans quelle mesure un revenu faible ou moyen empêche de consommer et d'investir dans les enfants. Par exemple, même les enfants de familles qui vivent nettement au-dessus du seuil de la pauvreté risquent d'être exclus des programmes récréatifs favorisant le développement à cause du coût élevé et de la hausse des frais d'utlisation et risquent également de ne pas pouvoir se payer les manuels et les ordinateurs qu'il leur faut pour apprendre. Seuls les parents les plus fortunés peuvent offrir à leurs enfants des leçons privées et d'autres moyens de compenser au prix du marché la diminution des services publics.





Les 6 et 7 décembre 2001

Hôtel Westin  
et Centre des  
Congrès d'Ottawa,  
Ottawa (Ontario)

## Rassembler les communautés

La quatrième Conférence nationale de la recherche sur les politiques entend **Rassembler les communautés** afin d'examiner les questions suivantes et leurs interactions :

**Comment des communautés innovantes contribueront-elles au développement socio-économique?**

▲ productivité, dissémination de la connaissance, réseaux novateurs, biotechnologies, santé, éthique.

**Comment des communautés durables peuvent-elles relever les défis auxquels nous sommes confrontés?**

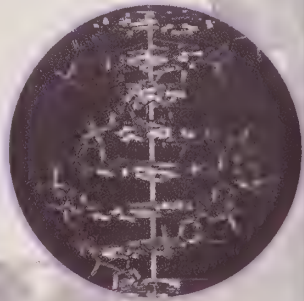
▲ gestion des ressources, empreintes écologiques, risques pour l'environnement, densité urbaine, développement économique, gestion adaptative.

**Quels rôles jouent les communautés socioculturelles au Canada?**

▲ différenciation sociale, identités multiples, immigration, vieillissement de la population, secteur bénévole.

**Comment se forment et évoluent les communautés virtuelles?**

▲ développement dans l'espace cybernétique, la démocratie en ligne, les formes d'association, le commerce électronique.



es communautés sont le lieu où les citoyens vivent. Elles fournissent le contexte dans lequel les gens développent leur qualité de vie; elles sont l'endroit où les gens vivent les changements; et elles constituent une source de stabilité et d'appui face aux changements.

La société canadienne vit actuellement une période de changements profonds qui se déroulent dans toutes les communautés. Dans un monde où le rythme des changements s'accélère, les liens au sein même des communautés et entre elles revêtent une importance nouvelle. Ces liens subissent des pressions de par le fait que les communautés s'adaptent et réagissent aux circonstances changeantes, alors que de nouveaux liens naissent.

Pour s'adapter à leur milieu qui évolue rapidement, les citoyens se tournent de plus en plus vers des communautés innovantes qui prônent des idées et des solutions nouvelles, des communautés durables capables de gérer le développement dans une perspective à long terme et des communautés socioculturelles fortes qui leur donneront un sentiment d'appartenance. La technologie permet aussi l'existence de communautés virtuelles, où les gens partageant les mêmes intérêts peuvent communiquer et se coordonner sans égard aux frontières.

### Demande de communications

La demande de communications est maintenant ouverte. La date limite des soumissions est le

27 avril 2001.

Pour plus d'information, voir :  
<http://recherchepolitique.gc.ca>

Mot de la directrice exécutive



## Inclusion et liberté

L'inclusion et la cohésion sociales sont de par leur nature des domaines de recherche exigeants, difficiles à définir, à quantifier et à expliquer. On s'y attarde souvent pour étudier les pressions exercées par la mondialisation sur la société, la collectivité et les citoyens, ce qui explique sans doute l'intérêt renouvelé dans ces deux domaines. De notre côté, nous nous intéressons davantage à la lutte permanente pour l'inclusion et la cohésion.

### LES FONDEMENTS RÉVOLUTIONNAIRES DE L'INCLUSION

Comme les artisans de la révolution française l'ont clamé haut et fort avec leur devise « liberté, égalité et fraternité », l'inclusion et la cohésion sont les

moteurs de la société humaine. Bien sûr, le contexte social est important et le discours a con- séquemment évolué. À titre d'exemple, certains ont affirmé que le développement du capital humain est un aspect central de l'inclusion et de la participation. Ce point de vue transparait aussi dans les craintes grandissantes d'un « fossé numérique » qui viendrait diviser la société en deux groupes, les « info-riches » et les « info-pauvres », selon l'accès aux technologies de l'information et l'utilisation de celles-ci.

Du point de vue de la recherche, la discussion prend souvent son envol avec la définition d'un concept. Tout en reconnaissant que plusieurs formulations sont possibles, le Projet de recherche sur les politiques définit la cohésion sociale comme étant « un processus continu d'élaboration d'un ensemble de valeurs partagées, de défis partagés et de possibilités égales au Canada, fondé sur un sentiment de confiance, d'espoir et de réciprocité ». Presque tout le monde s'accorde à dire que cette définition globale peut être interprétée de diverses façons.

Les définitions ne sont pas une fin en soi, mais une technique visant à améliorer la compréhension d'un sujet. Il faut plutôt s'en servir pour orienter les recherches.

### DE L'IDÉE À LA PRATIQUE

Il est sans doute plus facile de définir l'inclusion et la cohésion sociales en décrivant ce qu'elles ne sont pas. On peut avoir une idée précise de ce que cela signifie d'être laissé à l'écart : économiquement, c'est être

« Comme les artisans de la révolution française l'ont clamé haut et fort avec leur devise « liberté, égalité et fraternité », l'inclusion et la cohésion sont les moteurs de la société humaine. »

des solutions.

incapable d'intégrer le marché de travail, d'avoir accès au crédit ou d'être propriétaire; socialement, c'est ne pas faire partie d'un réseau d'amis ou d'entraide, c'est vivre en marge de la société ou être incapable d'obtenir de la dignité et du respect; politiquement, c'est être écarté du processus décisionnel ou, dans les cas extrêmes, être privé de ses droits humains. Au Canada comme ailleurs, des citoyens et des regroupements continuent de combattre l'exclusion, qui revêt sans cesse de nouvelles formes. À titre de chercheurs et d'analystes, notre travail consiste à identifier les secteurs à risque en essayant de cerner les causes et de trouver

Comme le démontre ce numéro d'*Horizons*, les travaux réalisés à ce jour ont permis de faire plusieurs découvertes mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. Nous devons maintenant bâtir sur ces fondations en creusant davantage les thèmes étudiés. Nos connaissances en matière d'inclusion et de cohésion doivent nous offrir plus de possibilités en terme de recherche et s'avérer davantage pertinentes en terme de politiques. En bout de ligne, nos connaissances devront passer le test ultime des décideurs stratégiques : que doit-on faire, et comment doit-on procéder? En vertu de ces critères exigeants, la tâche qui consiste à définir, à quantifier et à expliquer l'impact de l'inclusion et de la cohésion sociales sur la société canadienne est déjà en cours, mais elle est loin d'être terminée. Bâtir sur ces fondations est le défi que doit maintenant relever le nouveau projet de recherche horizontal du PRP sur la cohésion sociale, mené par Morris Rosenberg (Justice Canada) de concert avec d'autres partenaires de la communauté de recherche sur les politiques.

Laura A. Chapman  
Directrice exécutive,  
Projet de recherche sur les politiques

Pour plus de renseignements sur le concept de capital social, consulter *Isma*, hiver 2001.





## Bienvenue!

Les questions d'inclusion et de cohésion sociales sont aujourd'hui au cœur des débats en matière de politiques publiques. Ces questions sont d'autant plus importantes étant donné qu'elles ne peuvent être strictement définies en termes économiques. Il nous faut maintenant considérer les nouveaux défis associés à l'inclusion et à l'intégration que sont la diversité ethnique et le fossé numérique. Ce numéro d'*Horizons* est consacré aux réalités et concepts associés à l'inclusion sociale, notamment à l'accessibilité

## Le prix de l'efficacité économique

sociales impulsées par la mondialisation des marchés et les politiques d'ajustement structurel qui les ont accom-  
pagnées déstabilisent les relations sociales. Alors que l'on ressent une pression économique plus forte que jamais, elle ne paraît plus compensée par une sécurité d'existence. Si bien que l'effi-

« C'est par rapport à l'épreuve destructive du marché mondial que la cohésion sociale est revenue au centre des débats. Comme le paradis perdu de Milton, la cohésion sociale est déplorée comme une perte. Il faudrait en conséquence la rétablir d'urgence. On suppose ainsi que les évolutions économiques, technologiques et

*Reflexion*

« Je ne veux pas autour de ma maison d'un mur qui m'empêche de voir dehors. Comme l'air et le vent, je veux pouvoir sentir autour de moi toutes les cultures de la terre. Mais je refuse de les laisser m'emporter. »  
- Mahatma Gandhi

## Dans le prochain numéro!

Les infrastructures de transport constituent depuis longtemps un lien qui unit les Canadiens et Canadiennes d'un littoral à l'autre. Le prochain numéro d'*Horizons* examinera le thème du transport au Canada et en Amérique du Nord, qu'il s'agisse des voies terrestres, aériennes ou maritimes, dans un effort d'analyse des questions relatives à la politique de la concurrence, à un cadre de transport nord-américain, aux besoins en matière de transports municipaux et chemin de fer de banlieue, aux besoins des régions rurales et aux corridors verts. Pour nous faire part de recherches ou programmes susceptibles d'intéresser les lecteurs, communiquer avec nous à l'adresse : [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca) ou appeler au (613) 947-1956.

« L'efficacité économique aura-t-elle comme prix l'amoindrissement de la cohésion sociale. »  
Mateo Alaluf, Rapport final du séminaire « Évolutions démographiques et rôle de la protection sociale : le concept de la cohésion sociale », Centre de sociologie du travail, de l'emploi et de la formation, 1999, disponible à l'adresse : <http://www.uib.ac.be/project/tef/cohsocstr.html>.

au travail, l'éducation, la pauvreté et les inégalités sociales, la diversité culturelle et sociale, de même que les facteurs émergents à prendre en considération dans l'élaboration des politiques publiques.  
Ce numéro ne prétend pas offrir une vision complète de la question, mais tient plutôt à identifier et tracer les contours de certains concepts et défis capitaux pour cimenter les assises du tissu social canadien.

Lacking Vol. 4, no.2





POLICY RESEARCH INITIATIVE  
**HORIZONS**

Volume 4 Number 3

July 2001

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

*In this issue***Managing for  
Sustainable Development****Executive Brief** 2**Upcoming Events** 3**Feature Columnist**Environmental  
Challenges and Innovative  
Management Solutions 4**Primer** 5**Eyewitness**

The Ingenuity Gap 6

**PRI Update** 8**Eyewitness**Adaptive Management  
and Sustainable  
Communities 10**Feature Columnist**Adaptive Management –  
Moving from Theory  
to Practice 12**Canadian Connections** 16**Cyberzone** 17**Research Brief**Green Corridors Linking  
North America 18**Feature Columnist**Social Management of  
the Environment 20**Interesting Faces**An Interview with  
Robert Slater 24**Research Brief**Measuring Up:  
Quality of Life in  
Canadian Communities 28**Eyewitness**Social Cohesion and  
the Politics of Identity 30**Welcome!**

How do we ensure that we meet today's needs without compromising the ability of future generations to meet their own? Adopting **sustainable development** as an integrated management and governance framework may offer some solutions. However, achieving sustainable development goals remains a complex problem and poses a major challenge for Canadian researchers and decision makers.

This issue of *Horizons* is devoted to the management challenges that must be overcome in order to make sustainable development a reality in Canada. The issue deals with the social management of environmental problems, various management models and concepts that may help institutions respond more effectively to emerging challenges to sustainable development, and existing gaps and recent progress in the area of strategic research on sustainable development.

**The Human Imperative of the 21<sup>st</sup> Century**

"The central assumption of my story is that the implementation of sustainable development is the human imperative of the twenty-first century, requiring strong leadership by local, regional and national governments, and that governments must move beyond simply being governments to governance, actively engaging all sectors

of society in its implementation. How? Through reconciliation and dialogue. Sustainable development can be regarded as a process involving the reconciliation of three imperatives: 1) the ecological imperative to live within global biophysical carrying capacity and to maintain biodiversity; 2) the social imperative to ensure

the development of democratic systems of governance that can effectively propagate and sustain the values by which people wish to live; and 3) the economic imperative to ensure that basic needs are met worldwide."

For more information, see Dale, Ann. *At the Edge: Sustainable Development in the 21<sup>st</sup> Century*. Vancouver: UBC Press, 2001.

*Policy Reflections*

"Policies are experiments; learn from them"

– Kai N. Lee

*Compass and Gyroscope*

**Next Up!!!**

Developing and understanding Canadian public policy in a North American context is a significant challenge. In recent years, implementation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) has strengthened Canada-Mexico relations considerably. However, the economy and commerce are only two areas of wealth available through enhanced relations and trade with Mexico. The next issue of *Horizons* will take a look at the social, cultural, political and economic ties uniting our two countries and their impact on policy development in Canada. If you know of any research work or programs that may be of interest to readers, please e-mail us at [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca) or call us at (613) 947-1956.





## Executive Brief



### Finding a Balance

Striking a balance has evolved into the central challenge of our busy lives. We want to achieve more in our careers but we also feel the need to spend time with our families, reconnect with nature and explore our world. Sometimes the goals of productivity and happiness are easily reconcilable – at other times they conflict. Research in psychology and sociology has shown that sustained imbalances – such as overwork – can result in a decline in productivity, poor health and family breakdown and even premature death.

Thinking about the need to manage the varied and growing demands on our scarcest of resources – time – is an instructive way to think about sustainable development. It was mounting evidence of global imbalances that prompted the creation of the *World Commission on Environment and Development* chaired by Gro Harlem Brundtland in the 1980's. Against the backdrop of a severe and extended famine in Africa and a world still shaken by the discovery of a massive hole in the ozone layer, the Brundtland commission outlined a new approach to human affairs that was both a moral philosophy and an agenda for action. In a very real sense the challenge that sustainable development sets before us is to strike a balance among our goals of economic growth, social equality and ecological health. It sets this

challenge at the individual and community level, as well as the societal and global levels.

The challenge of sustainable development is large and living up to the ideal has proven difficult to achieve. Yet this does not dimin-

---

*In a very real sense  
the challenge that sustainable  
development sets before us  
is to strike a balance among  
our goals of economic  
growth, social equality and  
ecological health.*

---

ish it as a continuing priority of public policy – indeed it only underlines the need for increasing our efforts. The frequently observed implementation gap (the difference between the aspirations of policy and the realities of achievement) should not inspire cynicism but rather focus our task.

#### **WHY HAS THE IMPLEMENTATION GAP EMERGED?**

We have been hesitant to integrate sustainable development into the centre of our decision-making structures in government and the private sector. In the private sector, it has proven difficult to reconcile the legitimate competitiveness concerns of firms with the expected eco-efficiency gains of whole systems or

life-cycle approaches. In government, the challenges of implementing sustainable development are wrapped up with the complexities of our federal system and the well documented challenges of horizontal management. In both cases the results are predictable – small celebrated improvements which, however loudly proclaimed, are soon drowned out.

Where successes have been more pronounced is at the community level. An impressive evidence base is emerging to support the hypothesis that communities are an optimal point for implementing sustainable development. The community in which we live is the most tangible reference point for measuring the quality of our lives. The steady rise in GDP may give us comfort at some level but the livability of our community impinges on every aspect of our lives: from the length of our commute, to the safety of our water, to the cleanliness of the air we breathe, to our proximity to natural spaces. Increasingly, we look to communities for answers to the puzzle of the implementation gap and for directions to the path forward. A key issue here is the scalability of findings.

In short, there can be no one answer to the implementation gap and consequently, we need to proceed in multiple directions. The design of a robust, horizontal,

## Upcoming Events



forward-looking – and above all – policy relevant research agenda can be a central part of the solution.

The Sustainable Development Research Project is the Policy Research Initiative's effort to strengthen our policy research capacity in this critical area. Under the leadership of Wayne Wouters (Deputy Minister of Fisheries and Oceans Canada) and Brian Emmett (Vice President-Policy of Canadian International Development Agency) and in collaboration with many other partners, we are working to design an integrated research program to fill key knowledge gaps. In keeping with the scope of sustainable development research we have woven a large net. Four research themes have been selected: governance, effective management, environmental innovation and the social dimension of sustainable development.

The stakes are high and the need for balance acute. At a recent PRI event, a distinguished researcher spoke in terms of a "pending planetary emergency." While many would still disagree with this view and the dire need to move collectively toward sustainable development – their ranks are thinning.

Laura A. Chapman  
 Executive Director,  
 Policy Research Initiative

### DATE EVENTS

#### **AUG. 19-23, 2001** *Putting People at the Centre: Voluntary Action Shaping Social and Economic Change*

<http://www.civicassembly.org>

Vancouver

The 2001 CIVICUS World Assembly's theme of volunteerism is an essential element to the creation of a healthy civil society and is reflected by the support of many volunteers in the planning and implementation of the assembly. We believe that our thematic streams of "Citizen Action and Volunteering: Building a Movement for Social and Economic Change" and "Cross Sectoral Collaboration to Promote Sustainable Change" will provide participants with an extremely positive and dynamic experience; an experience of great learning and sharing across cultural, economic, and political lines. More information about the conference is accessible through <http://www.civicassembly.org>.

#### **AUG. 27-29, 2001** *Canada in International Perspective – The Human Capital Paradigm*

<http://www.qiisp.com/qstart1.htm>

Kingston

Many of the OECD countries, especially Canada and the United States, have in recent years adopted an approach to social policy that emphasizes building the capacity of individuals to adapt to economic change and to grasp with the opportunities of a "new economy." Canadian policies in education, training, income security, labour, health and justice are being adjusted to a human capital perspective. This summer institute presents an intensive program which reviews the human capital approach from the perspective of Canadian social objectives, considers the experience of other countries and explores the limits of the human capital approach and the broader focus needed to achieve Canadian social objectives. For more details or to register for the institute, please visit <http://www.qiisp.com/qstart1.htm>.

#### **SEPT. 17-19, 2001** *International Conference On Cultural Industries and Cultural Exchanges Between American Peoples*

<http://www.er.uqam.ca/nobel/gricis/index.html>

Montreal

This event will look at the relationship between the economy and culture and at the development of cultural exchanges between American peoples. It will bring together researchers, industry leaders and representatives from the culture and communication sectors from the United States, Latin America and Canada. The program is organized around five themes: 1) The State and Cultural Diversity; 2) Language and Cultural Exchanges; 3) Economy and Culture; 4) Cultural Exchanges and Democracy; and 5) First Nations' Participation in Cultural Exchanges. For more information please contact Gaëtan Tremblay at [tremblay.gaetan@uqam.ca](mailto:tremblay.gaetan@uqam.ca).

#### **SEPT. 25, 2001** *Government On-line – Are we Ready?*

[http://ccmd-ccg.gc.ca/events/special/GOL/index\\_e.html](http://ccmd-ccg.gc.ca/events/special/GOL/index_e.html)

Montreal

What impact will GOL have on our organizational dynamics, human resource strategies and service delivery models? Do we have the capability to meet the expectations of Canadians? Do we have the technology and infrastructure to implement what we have only dreamed of to date? These are the questions that will be debated at the Canadian Centre for Management Development's national discussion series. For more information, please visit [http://ccmd-ccg.gc.ca/events/special/GOL/index\\_e.html](http://ccmd-ccg.gc.ca/events/special/GOL/index_e.html).



*Feature Columnist*



## Environmental Challenges and Innovative Management Solutions

As co-lead of the Policy Research Initiative (PRI)'s Sustainable Development Project, I am pleased with the publication of this issue of *Horizons* on management for sustainable development. It reinforces and contributes to one of the Canadian government's three medium term research priorities as identified by Deputy Ministers in the summer of 2000.

### **SUSTAINABLE DEVELOPMENT: A DIFFICULT ROAD**

Let me begin by saying that I remain optimistic about the future of sustainable development. It is not the easy optimism that swept through policy circles following the release of *Our Common Future* (1987) and the *Earth Summit* in 1992. During those years we forgot that Rome was not built in a day and that fundamental transformations in our thinking and behaviour are neither readily achieved nor easily sustained.

Today it is apparent that we need sustainable development more than ever. This is clear from any number of reports that suggest that the global environmental pressures that affect our quality of life are becoming more acute. It is equally clear in the concurrent – and linked – paralysis of our international trade and environment agendas. Less well remarked is the fact that from a global perspective what happens in the developing world in the next twenty years will determine our future. Sustainable development is the only way to reconcile these pressures.

### **THINK GLOBALLY, ACT LOCALLY**

One of the most influential ideas to emerge from the environmental movement has been the maxim "think globally, act locally." Unpacking it helps us to better understand sustainable development. First, it underlines the importance of individual and collective local action. It is at the level of the community that the linkages between individual and social behaviour and environmental benefits are most clear. Next, it calls for both reflection and action. I would emphasize the focus on action and suggest that we need more at all levels. Finally, it does not identify an end-point but rather suggests the need for continuous effort.

### **ROLE OF COMMUNITIES**

Canadian communities may offer the best examples on how to implement sustainable development. Areas which had, for example, been dependent on fish or forest resources have had to confront the social and economic consequences of disappearing traditional resource bases. They have become isolated examples of what many contend could happen on a global scale.

The PRI Sustainable Development Research Project is looking at what lessons these communities have for the policy community. Many of them are at the forefront of developing innovative, community-based institutions to manage their social, economic and environmental priorities. Research and workshops are taking place in Clayoquot Sound, on the East Coast and in the North.

### **TOWARD MORE EFFECTIVE MANAGEMENT**

At the heart of the sustainable development challenge for government is the need to adopt more effective management practices which are tailored to the challenges of complex systems and large knowledge gaps. We can be easily surprised, as the discovery of the hole in the ozone layer demonstrated. Both the focus on caution – for example the precautionary approach – and the focus on innovation in federal policy are efforts to get a handle on the issue of increasing complexity. Effective management must foster continuous learning and support adjustments to policy in response to new knowledge. In short, we need to view management for sustainable development as a form of experimentation.

This will work only under certain conditions. First of all, there must be incentives for risk-taking. Second, there must be a tolerance for mistakes (not least among the public) and a culture that enables us to learn from them. Finally, there must be feedback loops that enable policy adjustments. I would point out that these conditions are currently more in evidence in the private sector.

## LINKING VISION AND ACTION

I would like to conclude with a philosophical reference. The Stoics had a notion of the "thinking fire" that directed the affairs of the world. Those charged with the responsibility of governing were considered by the Stoics to be servants of the thinking fire, meant to maintain order on Earth, while living in harmony with the elements of nature. This image of the fire of thought combines the two essential elements for building sustainable development at all levels – thinking or vision, and fire or action.

Achieving sustainable development will require striking this balance between thinking and action. This is why we have identified research to support effective management on sustainable development as a priority for the SD project.

**Brian Emmett**

Vice-President,  
 Policy Branch  
 Canadian International Development Agency

## Primer

In recent years, innovative concepts have been employed to reflect new ways of looking at sustainable development. By familiarizing ourselves with the concepts of adaptive management, resilience or sustainable communities, we gain a better understanding of the environmental issues facing us today and of the need to implement sound public policy.

## ADAPTIVE MANAGEMENT

Adaptive management is a systematic process for continually improving management policies and practices by learning from the outcomes of operational programs.

Nyberg, J.B. "Statistics and the Practice of Adaptive Management." Chapter 1 in V. Sit and B. Taylor *Statistical Methods for Adaptive Management Studies*, 1998.

Adaptive management is the concept of applying "experimentation" to the design and implementation of natural-resource and environmental management policies.

Halbert, Cindy. "How Adaptive is Adaptive Management: Implementing Adaptive Management in Washington State and British Columbia." *Reviews in Fisheries Science*, 1(3): 261-283, 1993.

## SOCIAL LEARNING

Social learning is the combination of two elements: the recognition that economic uses of nature are experiments from which we have to learn continuously (adaptive management) and the change in institutions that will allow human beings to resolve fruitfully conflictual issues.

Adapted from Lee, Kai N. *Compass and Gyroscope: Integrating Science and Politics for the Environment*. Washington: Island Press, 1993.

## RESILIENCE

Ability of a system to maintain its structure and patterns of behaviour in the face of disturbance. Size of the stability domain of resilience, strength of the repulsive forces at the boundary, and resistance of the domain to contraction are all distinct measures of resilience.

Holling, C. S. "The Resilience of Ecosystems; Local Surprise and

Global Change." *Sustainable Development of the Biosphere*, W. C. Clark and R. E. Munn (Ed), Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

## SOCIAL CARRYING CAPACITY

Refers to the maximum human population size that a given social system can sustain, with particular reference to associated patterns of resource consumption.

Daily, G.C. and P.R. Ehrlich. "Socio-economic equity, Sustainability, and Earth's Carrying Capacity." *Ecological Applications*, 6 (4), 1996.

## SUSTAINABLE COMMUNITY

A community that uses its resources to meet current needs while ensuring that adequate resources are available for future generations. It seeks a better quality of life for all its residents while maintaining nature's ability to function over time.

Roseland, Mark. *Towards Sustainable Communities: Resources for Citizens and their Governments*. New Society Publishers, 1998.

MM



## *Eyewitness*

### The Ingenuity Gap

The challenges facing our societies, whether they are in the form of climate change or market fluctuations and their impact on domestic economies, are often beyond our understanding. Has the world that we have created, with its fast-paced changes, become too complex for us to manage? Are we prepared to resolve the problems that will arise in the future? These were the questions Thomas Homer-Dixon, Director of the Peace and Conflict Studies Program and Professor in the Department of Political Science at the University of Toronto, raised on June 27 in Ottawa, during a lecture organized by the Policy Research Initiative and the National Round Table on the Environment and the Economy.

Homer-Dixon indicated that these questions affect us at three complementary levels: the global level (climate change, chronic anarchy in some developing regions, economic crises, etc.), the societal level (crisis in the health care network, growing disparity between the rich and the poor, etc.) and the individual level (the information overload affecting our daily lives). He maintained that these phenomena and their interrelationships clearly indicate the increasing complexity of the challenges facing us. Consequently, a new demand for ingenuity (i.e. "a set of instructions that tell us how to arrange the constituent parts of our physical and social worlds in ways that help us achieve our goals") has therefore arisen in order to find and apply solutions to emerging challenges.

Professor Homer-Dixon pointed out that today's complexity requires more ingenuity than we can produce, a fact which he described as the ingenuity gap (Figure 1). Despite a steadily increasing ingenuity rate and humankind's impressive adaptability, the gap continues to widen.

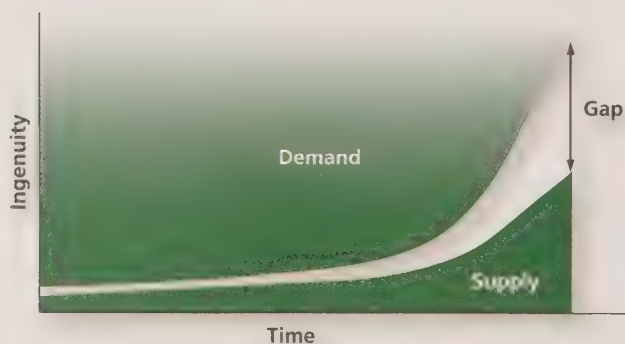
*Ingenuity is a set of instructions that tell us how to arrange the constituent parts of our physical and social worlds in ways that help us achieve our goals.*

Homer-Dixon believes several factors can account for this greater demand in ingenuity, particularly demographic growth and density, ever-increasing consumption of resources and technological development. These factors, which contribute to the complexity of systems in the same way that social values and political pressure do, increase not only the level of interaction among individuals, but our level of interaction with the environment as well.

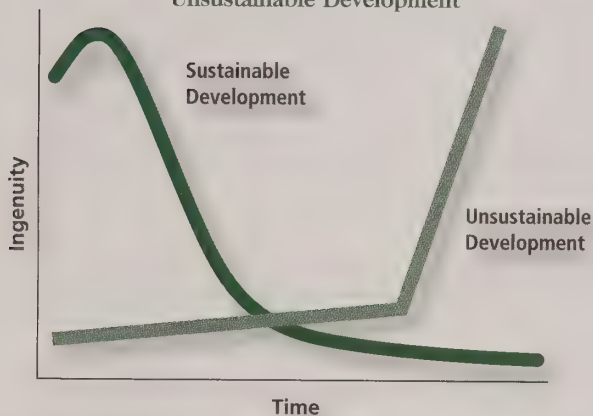
One characteristic of complex systems is that they follow a non-linear pattern; that is, they are subject to abrupt and unexpected changes. One need only to look at the current and anticipated impact of climate change or, worse yet, CO<sub>2</sub> gas emissions projections that portend to grow exponentially, to grasp the extent of the problems facing us. In light of this, it is only prudent to ask whether we are capable of producing sufficient ingenuity to find answers to these questions.

According to Homer-Dixon, there are two ways to look at the problem. One is from the perspective of unsustainable development, which characterizes the approach we use today, where decisions are taken based on short-term objectives. In this view, at some point the system will collapse due to a sudden rupture or abrupt change in the natural order of things. In other words, it is a situation where we

**Figure 1**  
Ingenuity Gap



**Figure 2**  
 Sustainable Development vs.  
 Unsustainable Development



cannot meet the strong demand for ingenuity (Figure 2) — an ingenuity shortfall thus occurs. A second approach to the problem is that of sustainable development, which focuses on long-term considerations instead. This approach requires initially a strong increase in ingenuity to implement immediate changes, which, in turn, become an investment for the benefit of posterity.

The social, economic and environmental challenges that lie ahead of us are substantial. In Homer-Dixon's opinion, decision takers and policy makers will have their work cut out implementing sustainable development objectives, especially since they themselves are affected by the growing complexity. For instance, he indicated that technological progress in communications makes it increasingly

difficult for them to extract useful information from the flood of information they receive daily. Managing this information is an arduous process, leaving little time for reflection. In addition, people's expectations are increasing, which leads Homer-Dixon to assert that the way we currently deal with things is having a detrimental effect on the ability of institutions to meet social, economic and environmental needs.

What can we do in light of all this? Homer-Dixon suggests there is no single answer. On the contrary, we need new entities capable of solving problems. Furthermore, we must allow them to associate freely while giving them the necessary autonomy to find appropriate solutions. In his opinion, this involves making profound changes to organizational culture and management.

We must make the shift from top-down management to a more flexible management matrix that is better adapted to risk-taking. We must also recognize that an experimental model based on a risk-taking approach invariably involves a margin of error. With this in mind, Homer-Dixon stressed the importance of developing a culture tolerant to risk-taking and errors, both in the public administration as well as among the civilian population. In conclusion, he pointed out that education is the key to succeeding and implementing sustainable development objectives.

For more information, see: Homer-Dixon, Thomas. *The Ingenuity Gap*. Knopf, 2000, 480 p.

## Aiming at Sustainable Communities

Sustainable communities will not come easily, says Mark Roseland. They require significant change in our structures, attitudes, and values. The key to a sustainable future, he says, lies not in making us more competitive, but in making us more perceptive, more able to realize

what we have, what we need and what are the long-term consequences of the short-term choices we are making. By adopting a synergic approach that would combine the efficient use of urban space, the minimizing of our consumption of essential natural resources, and the

mobilization of citizens and their government, sustainable communities will not merely *sustain* the quality of our lives — they will dramatically *improve* it.

For more information, see: Roseland, Mark. *Toward Sustainable Communities: Resources for Citizens and Their Governments*. New Society Publishers, 1998.



*PRI Update*

## Sustainable Development Research Project — Summer 2001

The Sustainable Development Project, launched under the leadership of Wayne Wouters (Deputy Minister of Fisheries and Oceans) and Brian Emmett (Vice President of the Canadian International Development Agency), is an effort to develop a research program

The project also continues to explore directions identified through the pioneering research of the PRI Trends Research Project on environmental governance, led by Edward Parson (Associate Professor, Kennedy School of Government). In his

article on page 15, Professor Parson asks what general lessons for environmental management we can derive from international experience with the Montreal Protocol.

*The Sustainable Development Project [...] is an effort to develop a research program that helps to focus policy discussions on national and international sustainable development issues, in a way that is useful to policy practitioners.*

that helps to focus policy discussions on national and international sustainable development issues, in a way that is useful to policy practitioners.

The research project will build on the work of the PRI Sustainability Project, which reported in 2000. This first stage of research provided initial coping of five issues: environmental indicators, eco-efficiency, sustainable communities, the global dimension of sustainable development and ethical investments. As the research note on eco-efficiency in this issue of *Horizons* demonstrates (page 23) the PRI will continue to disseminate research from the Sustainability Project.

The design of the Sustainable Development Project includes next steps on a number of these issues. Under the leadership of the co-chairs, the PRI is carrying out extensive consultations on federal sustainable development research priorities. To help initiate this discussion, the Policy Research Initiative prepared a framework paper on potential research themes (available at <http://policyresearch.gc.ca/HorizontalResearch/SD/SD-e.htm>). An interdepartmental consensus has emerged in support of activities under four broad research themes: effective management; governance; environmental innovation; and the social dimension of sustainable develop-

ment. These themes are anchored in a common concern with how to implement sustainable development policies under conditions characterized by extreme complexity and the dire need for ingenuity.

The initial feedback from departments has been extremely positive and yielded an impressive array of potential research questions under the four themes. From this list, and in consultation with departments, the co-chairs have identified four new and immediate research priorities to be initiated by fall.

- Research on the progress made by the Canadian International Development Agency in moving the department's Sustainable Development Strategy to the center of its management of policies and operations. A focus will be on distilling lessons learned and best practices for the federal community
- Research on the international and especially the Canadian experience with models of Corporate Social Responsibility (CSR). CSR represents a new model for ensuring private sector accountability on social and environmental issues. The focus will be on establishing an evidence base to allow decision makers (and citizens) to more objectively evaluate the effectiveness and limitations of CSR.

- Research on the critical question of how to better ensure that sustainable development considerations are included in the development of federal policy. The focus here will be to assess how integrated decision making can be achieved through the assessment of efforts to date in Canada and evidence from the experiences of other nations.
- Research to determine how variance in national environmental regimes has affected firm-level and national competitiveness in the context of the North American Free Trade Agreement. A focus will be to gather together the

evidence collected to date and to identify the most significant research gaps.

In addition to these research activities the SD Project will continue to build on the experience of its recent workshop in Clayoquot Sound (see article below). Departments have indicated that achieving a better understanding of how sustainable development is being implemented at the local level is a growing priority. Community level workshops contribute to learning across the four SD project themes and also contribute directly to the concerns of the Social Cohesion Project. Potential future workshops are being planned for Canada's North and Mexico.

These activities will form the bulk of the work under the SD Project for the next year. However, on a second track the PRI will be preparing a more comprehensive and longer-term research design for consideration by Deputy Ministers in the fall of 2001. To this end, the SD project team will continue to meet with departments, academics and other external researchers working on sustainable development issues.

For more information on the Sustainable Development Research Project, please see: <http://policyresearch.gc.ca/HorizontalResearch/SD/SD-e.htm>.

PH

## Soon Available

### *Horizons – Special Issue - Innovations in Clayoquot Sound*

In 1993 almost 900 people were arrested in Clayoquot Sound in the largest act of civil disobedience in Canada. A community of only 5000 people had become the focus of international attention as a result of concerns over logging the old growth forests on Meares Island. Together with legal action on the part of the First Nations this protest led to a complete halt in logging within Clayoquot Sound. In 1998 fishing in the region came to the same misfortune after the declaration of a "zero mortality" policy to protect endangered coho stocks. The convergence of these issues created a crisis, which brought about community driven innovations in decision making and management of natural resources in Clayoquot Sound. These innovative organizations for managing resources have clearly identified the

need to have respect for economic, social and environmental values, while recognizing that all three values are interconnected.

In May of 2001 a workshop was held entitled "Adaptive Management and Community Sustainability" to investigate the innovations in Clayoquot. This upcoming *Horizons Special Issue* describes innovations that have taken place in Clayoquot Sound, which are clearly working toward a more sustainable development. The discussion of these innovations was framed around a management technique known as adaptive management.

The report will be available on the SD project web site soon (<http://policyresearch.gc.ca/HorizontalResearch/SD/SD-e.htm>).



## Eyewitness

# Adaptive Management and Sustainable Communities

Sustainable development constitutes one of the greatest challenges facing our society today. The stakes are enormous, and the complexity of the problems dictates particularly innovative solutions. No approach can ignore the fact that the issues raised by sustainable development are as much global as they are national and local. At a time when the debate on globalization is dominating all forums, we need to ask ourselves: what is a sustainable community and how do we get there?

To examine this question, the Policy Research Initiative, in collaboration with the Department of Fisheries and Oceans Canada, the Environmental Studies Association of Canada, and the Canadian Political Science Association held a symposium entitled *Sustainable Communities: Policy Options and Emerging Challenges* on May 22, 2001 at Laval University. As part of the symposium, the Department of Fisheries and Oceans Canada sponsored a panel discussion on Adaptive Management. The panel included three distinguished academics: Dr. Art Hanson, Distinguished Fellow and Senior Scientist at the International Institute for Sustainable Development; Dr. John Fitzgibbon, School of Rural Planning and Development at the University of Guelph; and Dr. Alison Evans, Director of the Integrated Coastal Planning Project for the Bay of Fundy.

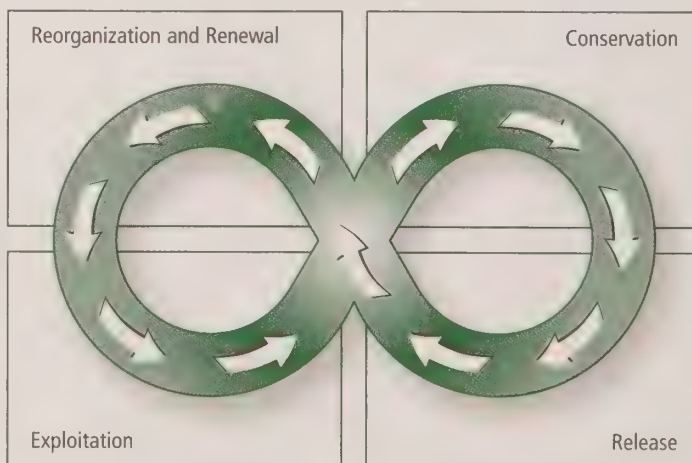
The session focused on the contribution of adaptive management to building sustainable communities. Adaptive management seeks to achieve sustainability by enhancing the ability of management systems to address surprises associated with change. Adaptive management uses multi-stakeholder approaches to encourage dialogue and experimentation to challenge present patterns of behavior and thinking. It is an ecosystems approach that builds networks to establish common ground among communities and other stakeholders. Adaptive management supports local action within a framework that draws upon global experience.

At the Symposium, Dr. Art Hanson outlined a model of adaptive management. The model defines a four phase adaptive cycle as outlined in Figure 1. The cycle draws parallels between the behaviour of human and natural systems. It is founded on an ecological principle of chaos emerging from order, and order emerging from chaos. In the Exploitation phase new plans and policies create new relationships and opportunities for action. This is followed by a Conservation phase in which institutions and patterns of interaction mature and solidify, creating barriers to further experimentation and new development. The gradual accumulation of adverse conditions and inadequate decision making invites a catalyst that sparks a Release phase. Innovation capacities then build a Reorganization and Renewal phase that enables further Exploitation.

Hanson suggests that when addressing any resource issue, it is important to know where the issue stands in light of this cycle. When a society's collective capacity to organize and use new and traditional knowledge falls behind the need, society experiences what Thomas Homer-Dixon refers to as the "Ingenuity Gap." In order to overcome ingenuity gaps, adaptive management supports "learning by

**Figure 1**  
The Adaptive Cycle

(After Gunderson et al., 1995; Light and Blann, 2000; and others)



doing" through experimentation within operational programs and management of resource conflicts.

Alison Evans highlighted the importance of recognizing adaptive management as a set of processes.

Effective forms of community-based planning and integrated management are inherently adaptive. These processes involve frequent public discussions, comprehensive planning and infrastructures that are capable of accommodating the varied interests and ideas of local individuals, groups and governments. In addition, Evans sees the benefit of redundancy within an adaptive, community and

management organization. Redundancy is seen as a fundamental need, allowing for the percolation of information and ideas through the organization. Redundancy is a necessary quality to allow adaptable management of social organizations.

Evans notes that at a federal level, natural resource and environmental management favours conservative behaviour over experimentation. While local catalysts force communities to evolve, governments tend to cling to top-down, one-size-fits all policies and plans. The result is often an inability to learn and realize new opportunities. Adaptive management, according to Evans, addresses this by directly utilizing management experience at the community level.

Communities are not monolithic, but rather should be approached as diverse and dynamic. Some communities have a higher capacity for adaptive management than others. Through observation of community-based stewardship of river corridors, John Fitzgibbon suggests that management objectives of a given community may not be compatible with regional or global interests.

In order to realize local action within global thinking, management solutions in a given community must meet certain preconditions. First, the community management structure should be representative of the interests of all groups within that community.

*In order to overcome  
ingenuity gaps, adaptive  
management supports  
"learning by doing"  
through experimentation  
within operational  
programs and management  
of resource conflicts.*

This is achieved through planning and establishing networks to promote social capital. Second, communities should develop dialogues and relations with regional, national and international representatives. This challenge of capacity building is as much based on social experience as on the development of social capital. Third, ideals of shared vision, joint commitment, trust and

reciprocity are practical necessities for this level of collaboration.

The Department of Fisheries and Oceans is engaged in adaptive management through "learning-by-doing" pilot projects in support of Oceans Act responsibilities. These initiatives include the creation of Integrated Management projects and the establishment of Marine Protected Areas at the local and regional levels. They will be supported by a national strategy for oceans management founded on collaboration with other federal departments, provincial and territorial governments, affected Aboriginal organizations and coastal communities. The ideas and experiences presented in the panel discussion at the symposium will assist in further refining the Department's approach to supporting this new way of building strong sustainable communities.

#### **Policy Research Group**

Economic and Policy Analysis,  
Department of Fisheries and Oceans Canada

For further information on the panel on adaptive management, please contact Michelle LaForge at (613) 993-3768 or [laforagem@dfo-mpo.gc.ca](mailto:laforagem@dfo-mpo.gc.ca).



*Feature Columnist*



## **Adaptive Management – *Moving from Theory to Practice***

For nearly thirty years, adaptive management has been lauded as an innovative way to improve resource management. After so many years the term has become part of the lexicon of fisheries, conservation biology, forestry, agriculture, and water management. But has its promise been fulfilled? Many of its proponents, including such leaders in the field as Carl Walters of the University of British Columbia, suggest it has not. In this article I describe four reasons why adaptive management has not had the impact that it could have had and offer brief suggestions for how to make it a more meaningful part of sustainable development in Canada.

### ***Defining Adaptive Management***

First, adaptive management has suffered from lack of a consistent and terse definition. As a result, interpretations of what it means run all over the map. A general sense of the concept can be conveyed by popular catch phrases such as the US Forest Service's "Learning to manage by managing to learn" or Kai Lee's "Adaptive management...embodies a simple imperative: policies are experiments; *learn from them.*" But many people who are interested in the concept have never studied it enough to gain a deeper understanding, and thus have little idea how to make it work in practice.

I favour a short definition for adaptive management that

emphasizes key elements of its theory and practice. The one we have used in recent years in the BC Forest Service's adaptive management initiative is this: "Adaptive management is a systematic process for improving policies and practices by learning from the outcomes of operational programs." This highlights the fact that adaptive management is a process to which some rigour needs to be applied; it emphasizes learning as a key goal; and it stresses that operational-scale management activities, not scientific research, are the main means by which new knowledge is to be gained.

There are various ways to describe this process of adaptive management, but a six-step sequence works well enough (Figure 1). One starts the sequence by assessing the problem or opportunity (how to improve riparian management along small streams, for example), then proceeds to design a management plan that will test the success of one or more approaches in practice; implement the plan in operational management; monitor the actual results; evaluate these results to determine what can be learned from them; and adapt management policies or practices in future to incorporate the new knowledge thus gained.

### ***MORE THAN A MONITORING SYSTEM***

A second impediment to wider use of adaptive management is

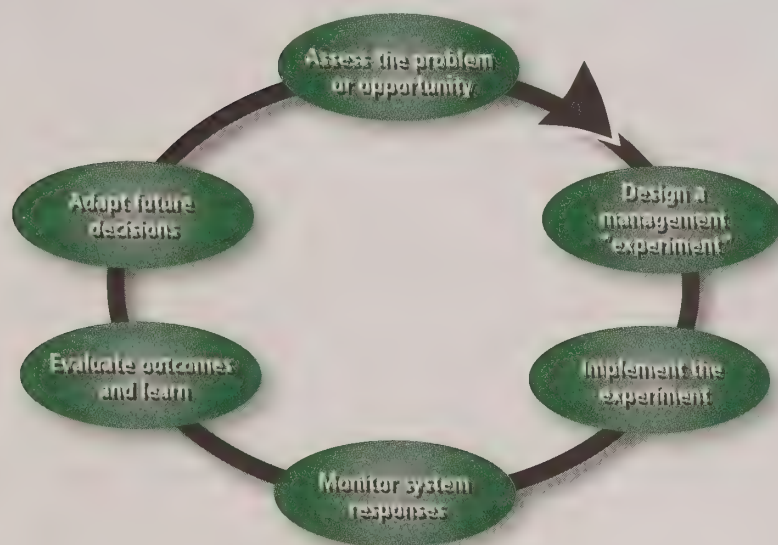
the widely held belief that tacking on a monitoring component to almost any existing project will lead to valuable new insights and so-called "adaptive management," by which people often mean revisions to policies or practices in future. As noted above, monitoring system responses and adapting decisions are only part of adaptive management. When adaptive management is thought of as something to be done *after* a policy or program is implemented, it becomes little more than a recognition that once something breaks it needs to be fixed. This is hardly a startling innovation.

True adaptive management requires commitment to deliberate, **designed management experiments**, with monitoring built into the management plan from the start. The adaptive management process should start long before an operational project is implemented, to ensure that implementation leads to learning about the key uncertainties the manager or policy maker faces.

### ***ONE SIZE DOES NOT ALWAYS FIT ALL***

Adaptive management runs into trouble in a third way when people assume that the same approach will suit all situations. There are cases, for example, where much time and attention must be spent in building a multi-stakeholder project team, defining questions to be investigated, and putting in place all the organiza-

**Figure 1**  
 The Process of Adaptive Management



tional and institutional arrangements that will allow powerful groups who distrust each other to work together. Such cases are often found where resource crises of regional or provincial scales are being tackled. Many other cases suitable for adaptive management, though, concern relatively small issues that can be addressed by local project teams which can work well together without extensive consultation and consensus building up front.

Similarly, there are issues that require extensive exploration with computer simulation modelling, to reveal interactions between elements of the managed system or explore predicted outcomes of policy alternatives. Many of the best known examples of adaptive management that are described in the literature included a

lengthy modelling stage. Modelling can, however, be prohibitively expensive and can come to seem the end rather than a means. I suggest viewing computer modelling as an heuristic tool that will help in designing the upcoming management experiment, rather than a milestone achievement in its own right. A simulation model's greatest value may lie in its ability to provide specific forecasts of the expected outcomes of management, against which actual results can later be compared. Alternatives to complex computer simulation models, such as simple "box and arrow" charts of causes and effects, will be adequate and practical for many applications of adaptive management, but they will not directly yield quantitative forecasts of outcomes of management.

## DOING "ACTIVE" ADAPTIVE MANAGEMENT

For those who accept the importance of experimentation through management as the key step toward learning how to improve decisions in future, a fourth issue often arises. Many struggle to find a way to do "active" adaptive management, in which two or more policy alternatives are compared by applying each in different areas. If they have been well trained in the principles of good experimental design, they may fret about the difficulty of providing for randomisation and replication of policies in operational management settings. Ultimately, if active adaptive management proves impossible they may throw up their hands and give up on the notion of using adaptive management altogether. In many cases this is an over-reaction, however, as even a single policy can be viewed as an experiment and can lead to learning if it is applied using the adaptive management process.

Canada's resource managers and stakeholders can find ways around, over, or through all these obstacles if we work away at them persistently and effectively. Successful adaptive management programs in Canada demonstrate that it can be done at reasonable cost and in various institutional settings.

Adaptive management is not a panacea for all disputes and all



sustainable development programs. There are times when it will work and times when it will not. To move forward in applying it more widely, we should look first for the "easy sales," the

places where the people and the time are right for making it work. Success stories from these cases will then become catalysts to which others will react when they see the results and hear of the benefits to improving resource

management and sustainable development.

**Brian Nyberg**  
Manager, Wildlife Policy and Adaptive Management  
Forest Practices Branch  
BC Forest Service

## *Research Brief*

### **Adaptive Management: Opportunities and Constraints**

The need for adaptive approaches to policy planning and development in support of sustainability has been well argued in recent years. At the core of the adaptive approach is a simple, but heretical, recognition that planning and management cannot control complex and dynamic systems. Thus, conceptualizing interventions as design, or experiment, and expecting to modify them based on knowledge gained and changing events is central. Adaptive management encourages planners and decision makers to approach their work and make decisions with the expectation that they may be incorrect, but that the experience and lessons gained from 'lesser successes' can allow them to benefit and improve future policies and practices.

The indicators of a successful application of adaptive management include (1) a more integrated analysis; (2) clarification of the significant issues; (3) an evaluation of alternative options; (4) a prescriptive rather than a descriptive or reactive approach; (5) a coordinated, open decision-making process with continuity from start to finish; and (6) an iterative process demonstrating that the decision maker(s) is open to new insights and can adapt and learn as the planning progresses. In the end, however, perhaps the most important measure of success of an adaptive approach is whether the actual objective of the undertaking was achieved. In other words, integrated and coordinated approaches are perhaps secondary benefits of a well-developed adaptive policy and planning approach.

Notwithstanding the advantages of an adaptive approach, it is not *always* necessarily the most

desirable approach to sustainable development. An adaptive approach may prove problematic when the situation is unique and experience is lacking. If lessons from lesser successes are not transferable, then an adaptive approach is less instructive. When a one-time remedy is feasible, the benefits of an adaptive approach are reduced. In terms of sustainability, an adaptive approach calls for an experimental approach; however, an experimental approach may sometimes be too risky, as unexpected impacts can produce extreme system responses that detract from sustainability. Finally, and perhaps the most important obstacle that must be overcome, an adaptive approach does not facilitate learning in cases where the decision maker(s) is held accountable for lesser successes.

From the initial stages of policy planning, through policy assessment and post-approval monitoring and regulation, the adaptive approach provides a set of tools to facilitate problem identification, communications and decision making in support of sustainable development. The widespread adoption of an adaptive approach will only proceed, however, when policy and decision makers are able to acknowledge their mistakes, learn from them, and make the appropriate adjustments.

For more information, see: Noble, B.F. "Strengthening EIA through adaptive management: a systems perspective." *Environmental Impact Assessment Review*. 20: 97-111, 2000, or contact [bnoble@thezone.net](mailto:bnoble@thezone.net) Department of Geography, Memorial University of Newfoundland.

Bookmark



## The Ozone Layer: *Insights for Other Global Environmental Issues*

The Montreal Protocol, an international treaty adopted in 1987, protects the stratospheric ozone layer by restricting a few dozen ozone-depleting chemicals. Under this regime, worldwide production of ozone-depleting chemicals has fallen nearly 90 percent since the late 1980s, bringing early signs of recovery of the stratosphere. The regime enjoys nearly universal participation, and has directed substantial assistance to help developing countries make the transition from ozone-depleting chemicals. And this has all been achieved at very modest cost.

This remarkable achievement did not come easily. Developing the ozone regime took more than a decade of sustained efforts. This history offers unique insights into the forces shaping international environmental cooperation. These are of three types.

First, the ozone issue illustrates the fundamental need for environmental policy and institutions to be able to adapt to changes in scientific knowledge and technological and economic capabilities. The controls in the original Protocol made only minimal progress toward solving the ozone-depletion problem. But the original Protocol also created a set of procedural requirements, institutions, and incentives that made it possible to rapidly tighten and expand controls over the next decade, as new information became available.

Second, the ozone issue illustrates how policy processes can interact most constructively with evolving scientific knowledge. Policy advocates nearly always framed their arguments as disagreements over scientific evidence of the reality and severity of the ozone-depletion risk. But beyond the crucial step of putting the issue onto policy agendas in the first place, scientific results exercised extremely limited influence. Rather, the contributions of science to policy always came through the vehicle of official scientific assessments. After many unsuccessful attempts, scientific advisors in the

mid-1980s developed a strategy for conducting atmospheric-science assessments that ranked high in both scientific credibility and policy relevance. This strongly influenced policy debates by limiting the range of policy proposals that could be defensibly grounded in scientific claims. More than any other factor – including the Antarctic ozone hole – this contribution was crucial in promoting rapid negotiation of the ozone regime in 1986-1988 after a decade of deadlock.

Finally, the ozone issue illustrates how a regulatory regime can interact adaptively with industry strategy and technological change. After the formation of the regime, the most important factor in its subsequent adaptation was its ability to promote rapid development and adoption of technologies to reduce use of ozone-depleting chemicals. This progress was principally driven by a set of interactions between the protocol's requirement for periodic renegotiation of control measures, its technology assessment bodies, and industry's strategic choices. The protocol's independent technical assessment bodies succeeded in entraining industry experts to support rapid emission reductions and open sharing of information about how to do so, by coupling these public benefits to firms' private interests in managing the risks they faced from existing and potential regulations. This coupling of private and public benefits in regime adaptation was perhaps the most important and novel innovation of the ozone regime, whose lessons have not been adequately taken up in current attempts to manage climate change or other global environmental issues.

**Edward Parson**  
 Associate Professor,  
 Harvard University

Edward Parson's book, *Protecting the Ozone Layer: Science, Strategy, and Negotiation in the Making of a Global Environmental Regime*, will appear in 2002.



## Canadian Connections



**The British Columbia Forest Service** (Ministry of Forests) is exploring how adaptive management can help to continuously improve forestry practices throughout the province. The BC Forest Service adaptive management initiative includes several components, such as educational materials for its staff and others, training programs, advice and support for various project teams, and development of a set of "pilot" or demonstration projects where adaptive management is being applied to local issues. Links to current information on these topics are provided at <http://www.for.gov.bc.ca/hfp/amhome/amhome.htm>.

**The Leslie M. Frost Natural Resources Centre**, located in Minden, Ontario held the Adaptive Management Forum, a two-day conference that brought together policy makers and leading scholars of the environmental domain from across Canada and the United States. They reflected on the ways to link management and science to bring ecological sustainability. Summaries of their presentations as well as background papers on adaptive

management can be found at <http://www.mnr.gov.on.ca/MNR/arm98/amfdet.html>.

**The Sustainable Development Research Institute (SDRI)** fosters policy-relevant, interdisciplinary, multisectoral research on sustainable development. The Institute seeks ways to integrate the environment, the economy and social institutions and develops research "tools" that provide users with the capability to make up their own minds about the complex issues surrounding sustainable development. It fosters multi-stakeholder and collaborative research processes and workshops to put current understanding from the research community in the hands of the user community. Visit <http://www.sdri.ubc.ca> to access *Quest* scenario projection software and other research tools and products.

**Sustainable Toronto** is a partnership of the Environmental Studies Program, University of Toronto and York University's Centre for Applied Sustainability with the City of Toronto; the Canadian Institute for Environmental Law and Policy, the Toronto Environmental Alliance and several

community groups working to promote community sustainability. Visit <http://www.sustainable-toronto.ca> to learn of new ways of thinking about our relations with other people in our own community and in others, about our jobs, about our natural environment and the human needs it serves, about the future of our children and their children, and about the governance of our communities on every scale.

**CanExplore** is the one-stop-shop for federal information resources in the area of science and technology for sustainable development. Developed through a cooperative agreement between Agriculture and Agri-food Canada, Environment Canada, Fisheries and Oceans Canada, and Natural Resources Canada, *CanExplore*, located at <http://canexplore.gc.ca>, currently indexes more than 200,000 documents in order to provide integrated access to information related to the sustainable use of natural resources. Users of *CanExplore* can search the resources of one specific or all four natural resource-based departments.

KP

## The Social Dimension of Sustainable Development

"The social dimension of sustainable development is concerned primarily with poverty reduction, social investment and the building of safe and caring communities.

In addition to clear goals, sustainable development provides guidance as to possible means. A wide

range of resources should be harnessed in the achievement of these objectives. Complex problems are best tackled through multisectoral solutions."

For more information, see: Torjman, Sherri. *The Social Dimension of Sustainable Development*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, 2000.

*From the Cyberzone*



<http://www.iisd.org>

The mission of the **International Institute for Sustainable Development (IISD)** is to champion innovation, enabling societies to live sustainably. It seeks to demonstrate how human ingenuity can be applied to improve the well-being of the environment, economy and society through policy research, information exchange, collaborative projects with global partners, analysis and advocacy. IISD advances policy recommendations on international trade and investment, economic policy, climate change, measurement and indicators and natural resource management to make development sustainable.

<http://www.iatp.org/AEAM/describe.htm>

The **Adaptive Management Network (AMN)** - Facilitating Better Management through Peer Mentoring and Dialogue is a collaborative effort among practitioners engaged in regional resource management efforts. The goal of the AMN is to transform resource management by building internal and external capacity for effective implementation of adaptive ecosystem management. To do this it supports communication and coordination among practitioners and scientists across disciplinary, organizational, institutional, and geographic boundaries. Work to date has focused on large river systems with some discussion of "open spaces."

[http://nrm.massey.ac.nz/changelinks/co\\_man.html](http://nrm.massey.ac.nz/changelinks/co_man.html)

True participatory projects are those which build local skills, interests and capacities that continue after the project ends. There are major social, cultural, institutional and technical constraints to overcome to ensure this continuity. **Changelinks.net** seeks to overcome these constraints by providing information to those working with communities to identify and adopt more sustainable natural resource management practices. Links and on-site material provide approaches to, information on and theories of sustainable development, adaptive management, collaborative learning, participatory monitoring and evaluation, action research, facilitation, conflict resolution and information systems design.

[http://www.bsponline.org/issues/3rd\\_level/adaptive.html](http://www.bsponline.org/issues/3rd_level/adaptive.html)

The **Biodiversity Support Program (BSP)** is a consortium of World Wildlife Fund (WWF), The Nature Conservancy (TNC), and World Resources Institute (WRI). BSP's mission is to promote conservation of the world's biological diversity and it has conducted hundreds of conservation projects in more than 50 countries around the world. The web site offers information on adaptive management projects conducted in Africa, Asia and Latin America.

KP

## Environmental Outlook

The OECD Environmental Outlook provides economy-based projections of environmental pressures and changes in the state of the environment to 2020. Drawing on an analysis of the economic, social and technological forces driving environmental change, this report provides projections to 2020 of environmental pressures from key economic sectors (agriculture, forestry, fishery, trans-

port, energy and selected industry sectors) and changes in the state of the environment for selected environmental issues (freshwater, biodiversity, climate change, air quality and waste). Cross-sectoral issues are also examined, such as human health and the environment, the social and environmental interface and resource efficiency. Finally, the OECD Environmental Outlook assesses

the underlying institutional frameworks for the environment and identifies and examines the economic and environmental effects of concrete policy packages to address the main problems identified.

For more information, see: OECD. *OECD Environmental Outlook*. OECD, 2001, available at <http://www.oecd.org/publications/e-book/9701011e.pdf>.



## *Research Brief*

# Green Corridors Linking North America

The emergence of North American trade and transportation corridors is an observable fact of the last decade and a harbinger of future trends. Rapid expansion of north-south movement through highways and railways is being chronicled in terms of growing traffic volume, economic development and national incomes.

At the same time, environmental aspects of corridors have only begun to attract attention and analysis. The impact from the standpoint of air quality, urban sprawl, traffic congestion, wildlife migration and human health is being recognized as a cause for concern.

### **THE PROJECT**

One of Canada's most innovative contributions to applied research and environmental programs in this field has been through the Green Corridors Project.

Established in January 1999, the Green Corridors Project grew out of a federal government advisory group's explanation that corridors involve more than transportation infrastructure and trade tonnage. The group suggested that there are crucial, but less visible, factors that symbolize corridors and signify their value to the North American Community.

The Green Corridors Project was funded primarily by the federal government through a cooperative program with the Government of Manitoba and City of Winnipeg. Its mandate was to examine and test environmental concepts related to trade and transportation corridors, particularly across the mid-continent region through the central US states and into Mexico.

The initial report in November 1999 explained its dual purpose in studying issues and initiating creative and practical projects associated with bi-national and tri-national environmental programs and partnerships. It addressed alternative fuel systems, intermodal transportation and trucking efficiency. It also dealt with matters not traditionally associated with trade and transportation, such as eco-tourism, knowledge networks, conservation management and environmental internships.

### **THE OUTCOMES**

One tangible result was the Transportation Knowledge Network, connecting a group of universities and transportation institutes across all three countries, to share data and course development in sustainable transportation, particularly through the mid-continent region. Based at the University of Manitoba, the network focuses on corridor issues for its joint and coordinated research programs.

Another result was the initiation of internships for recent Canadian graduates to work on environmental and corridor projects in Mexico. Through on-site research in Mexico's environmental needs, this undertaking resulted in the personal contacts and a knowledge base that have enabled Canadian companies, NGOs and government agencies to work more effectively with their Mexican counterparts.

A third primary outcome of the Green Corridors Project was an initiative to protect monarch butterflies during their migration across North America. A pan-continental, shared interest led to the establishment of school programs across the three countries, as well as funding for habitat protection training and infrastructure in Mexico where the monarchs spend the winter. This initiative provided conservation solutions and contributed to building the North American community links that are central to corridor concepts. Furthermore, it illustrated the need for consistency of laws and regulations for protection of the communities, not only for the commercial transportation sector.

It is important to note that this is not an isolated Canadian effort. The Government of Canada has corridor-related initiatives in several departments. The Environmentally Sustainable Transportation initiative in Environment Canada is providing sound, fact-based criteria for future government strategies. Transport Canada's corridor reports and its Moving on Sustainable Transportation program provide valuable contributions in information, ideas and funding. As well, Foreign Affairs' efforts to incorporate environmental issues in its trade policies and

activities are advancing Canada's position as the principal corridor innovator in North America.

Interest in the environmental aspects of corridors at senior governmental levels has helped position the issue for further study and investment in programs. The Green Corridors Project's information and analysis demonstrate how the three national governments are constrained by their mandates and legislated limits in many efforts to work across borders on environmental or other matters of common interest. They need environmental NGOs and international organizations and flexible new institutions to act with them where international treaties may not be in place but where there is a common interest to be served.

### **ADDITIONAL PERSPECTIVES AND DIRECTIONS**

Since issuing its initial report, the Green Corridors Project has been investigating other initiatives, including exchanges of fire training and conservation resources, implementation of the Clean Cities program, another round of environmental internships in Mexico and expansion of regional eco-tourism related to corridors. Current research priorities concern air quality and the business case for conversion to alternative fuels.

A March 2001 workshop sponsored by the North American Commission for Environmental

Co-operation, and organized by the Green Corridors Project, in Winnipeg, looked at corridors and their environmental best practices. A workshop discussion paper by ICF Consulting, entitled "North American Trade and Transportation Corridors: Environmental Impacts and Mitigation Strategies," put forward several controversial findings, including the declining environmental advantage of railways. It also provided a detailed account of how NAFTA contributes to air pollution in the major north-south corridors.

Trade and transportation corridors are more than roads and rail lines. Their significance is beyond the transportation equipment and tonnage of products being moved. And, the corridors have greater weight than the financial measurement of the expansion of trade, however impressive that progress has been in economic terms.

The Green Corridors Project provides convincing examples of how trade and transportation figure in the common interests, geography and environmental issues that are shared across North America's borders.

**Terry Duguid**

Chair of the Manitoba Clean Environment Commission

**Kenneth Beeson**

Public Policy Management

*Bookmark*



## **North American Trade and Transportation Corridors**

Trade among Canada, the United States and Mexico has grown rapidly since the implementation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). The study, *North American Trade and Transportation Corridors*, examines the environmental impacts of that trade on five bi-national segments of three primary NAFTA

trade corridors, with a particular focus on air pollution emissions. The corridor segments selected for the analysis are Vancouver-Seattle, Winnipeg-Fargo, Toronto-Detroit, San Antonio-Monterrey and Tucson-Hermosillo. This study determines current and future commodity flows, freight vehicle traffic volumes and emis-

sions in each of these corridor segments. The impacts of several mitigation strategies are also explored.

For more information, see: *North American Trade and Transportation Corridors: Environmental Impacts and Mitigation Strategies*. North American Commission for Environmental Cooperation, 2001, available at [http://www.cec.org/programs\\_projects/pollutants\\_health/trinational/corridors-e.pdf](http://www.cec.org/programs_projects/pollutants_health/trinational/corridors-e.pdf).



Feature Columnist



## Social Management of the Environment

In the context of its mandate in the area of sustainable development research and education, the UNESCO-Laval University Chair on Sustainable Development has initiated a research program on the social management of environmental problems. The essence of the program is rooted in the concept that ecological problems are everyone's business, and that all partners – whether social, private or public, local or international – may have to respond to problems by modifying their established practices in ways that include institutional changes.

### "CONSTRUCTING"

#### ECOLOGICAL PROBLEMS

Our research looked first at how social partners become aware of ecological problems. This is not an automatic process. In fact, ecological problems are constructed from information that is usually scientific in nature and that describes and measures the impact of a practice, an activity or a decision on a given natural environment. Such data often have associated uncertainties. But it is from the complexity of these uncertainties that social partners derive their positions. In fact, because a problem normally demands a solution, and the solution may challenge social and economic practices and habits, the partners involved – particularly those who will be affected by

a position – tend to be critical of the information supplied and to demand additional proof. However, in keeping with the precautionary principle, institutions and organizations responsible for managing the environment are increasingly inclined to take a

---

*A decision on the environment is rarely final and must be regularly revisited in light of new knowledge. In this respect, environmental management must be adaptive in nature because, like human activities, ecosystems are always changing.*

---

preventive approach, emphasizing the soundness of a decision whenever damage to the environment may be severe or irreversible, even where definitive scientific proof is lacking.

In order to understand an environmental problem, social partners must be on the lookout for high quality information that is up-to-date and couched in operational terms, even where uncertainties exist. A decision on the environment is rarely final and must be regularly revisited in light of new knowledge. In this respect, environmental management must be adaptive in nature because, like human activities, ecosystems are always changing.

After becoming aware of the problems confronting them, part-

ners then construct solutions. But partners differ widely. Their interests, resources and knowledge are not the same, and consensus is not necessarily a foregone conclusion. Moreover, both the solutions arrived at and the institutions that will implement them are

products of this mixed group of partners, with their unequal resources and powers.

Our projects have focused on understanding and measuring this diversity and using it to explain environmental policy. However, diversity and the conflict that it often brings are not the only features of envi-

ronmental management. If several environment-related problems conflict, a conflict-cooperation dynamic can develop: the initial conflict is transformed into a cooperation rooted in acceptance of a plurality of interests and visions that partners come to respect. From this perspective, environmental management represents an ongoing adaptation to this reality.

#### ENVIRONMENTAL ISSUES

Our work has focused on environmental issues of importance to Quebec. The first project is related to the concentration of swine production in rural areas of Quebec and the resulting socio-environmental conflicts. After comparing the reactions of various rural communities to this

concentrated production, the authors suggest that conflicts observed between producers and residents are not simply the result of odour and of soil and water pollution caused by manure spreading, but also reflect opposing visions of rural life and agricultural production. Rural areas are no longer inhabited solely by agricultural producers, and ecological values and standards are being adopted by an increasingly broad sector of society. Conflict is therefore indicative of new attitudes regarding the environment and rural areas. The aim of the research is to understand the origin and evolution of such conflict, and to ascertain to what extent it is the product of a multiplicity of sometimes opposing views of rural life, the environment and farming.

The second research project concerns a pilot experiment in Quebec involving management by drainage basin. COBARIC, a basin committee set up by the Quebec government, seeks to bring together in a single institution the local and regional partners responsible for water management and, in a broader sense, for activities that have or could have an impact on water quality. The approach in this case is different: the author has gambled on an interactive and dynamic management of water and the environment. In fact COBARIC seeks to unite partners and decision-makers in a coordination, information and consultation structure aimed at bringing

about an awareness of the necessity for regional water management. Through this structure, local and regional decision-makers are called upon to construct for themselves the principles and rules of a coordinated management approach that will eventually lead to a common policy or to the improved coordination of decision-making. The author attaches a great deal of importance to interactions and negotiations among partners, individuals and communities, and seeks to account for how partners work together to construct a regionalized environmental "plan" that enables them to deal with common environmental and management problems.

A third research project focusses on the lower St. Lawrence model forest experiment in Quebec. From the point of view of sustainable forest management, the model forest of eastern Quebec is interesting in several respects. Firstly, it represents a multiple-use, ecological forest experiment. The experiment has also given rise to original forms of land tenure. The authors set out to assess the impact of these new developments on forest use and on neighbouring forestry communities. They also look at conditions under which the experiment could be applied in other forest regions of Quebec. Finally, with the population of eastern Quebec decreasing and the entire region experiencing recurrent economic

problems, the authors attempt to assess how a model forest experiment can spur regional development.

Finally, almost all the questions tackled by our research are related to land-use management. In the Quebec context, land-use management is governed by a wide range of practices, policies and organizations. Urban and regional development is the responsibility of municipal governments. Forests and agriculture are under the direct authority of government departments. And coordination of these activities is not always a straightforward matter. In the context of Canada's signature of the *Convention on Biological Diversity*, one might wonder how the directions and practices of land-use management, in all its variations, will be required to adjust in order to protect, restore or even enhance biodiversity. This major challenge will soon confront social partners and institutions, including those at the local level. Although this project is only in its initial stages, the objective is to provide an understanding of the degree to which biodiversity protection is and can be integrated into territorial development practices and decisions.

### **ADAPTATION AND CONFLICT RESOLUTION**

To conclude, we have designed our research to take a broader approach to the social management of environmental problems.



This brings in a diverse assemblage of the partners who are called upon to negotiate solutions – including institutional-based solutions – in order to solve ecological problems. We have observed that this diversity of partners and interests generates conflict. We focus on how such conflicts are dealt with, including the standards, rules and institutions that partners construct in order to resolve them. Adaptation takes place on two fronts: an adaptation in response to the emergence of environmental problems that force changes in practices, and a social adaptation as a result of the involvement of a diverse range of partners who must learn how to negotiate with each other. The final, cognitive adaptation:

information on the quality of natural environments and on the environmental impact of human activities is a critical variable in environmental decision making that must be taken into account by partners.

**Louis Guay**

Professor, Department of Sociology, and  
Director, UNESCO-Laval University Chair on  
Sustainable Development  
Laval University

For additional information, consult the web site of the UNESCO-Laval University Chair on Sustainable Development at <http://www.ulaval.ca/vrr/rech/Regr/00133.html>.

*Looking Outward*

## The World Business Council for Sustainable Development

Currently celebrating its tenth anniversary, the World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) has as its mission “to provide business leadership as a catalyst for change toward sustainable development, and to promote eco-efficiency, innovation and responsible entrepreneurship.” The 150 international companies who form the coalition illustrate that it is possible (and profitable) to manage for sustainable development.

The council undertakes its work on four fronts: business leadership (advocacy); policy development (engagement with government); best practice (demonstration that businesses can be competitive while contributing to sustainable development); and global outreach (working with developing nations and nations in transition)

A recent publication of the Council, *Sustainability Through the Market*, offers the keys for how businesses can manage for sustainable development while remaining competitive. It illustrates examples of eco-efficiency where waste products are now being used as inputs in production processes – eliminating the need for land-filling and saving natural resources. It highlights the particular role of innovation in

helping companies remain competitive, while being committed to a triple bottom line. Another key is product information; encouraging companies to communicate information on product inputs, outputs and processes. This gives consumers more information and works to market sustainably produced goods.

The publication details other “keys to success.” It effectively illustrates that major multi-nationals can and are changing their business practices in ways that maintain profitability and which contribute to sustainable development.

Business is often viewed as the laggard (at best) or villain (at worst) in the movement toward sustainable development. The members of the World Business Council on Sustainable Development are showing that environmentally and socially responsible business practices are both profitable and perhaps more importantly, contribute to future competitiveness.

The Council's web site (<http://www.wbcsd.ch>) offers case studies and best practices on how business can incorporate sustainable development principles.

## Research Brief

# Eco-efficiency – Synergizing Government & Industry Initiatives

The business climate of the 21<sup>st</sup> century is characterized by increasing globalization, revolutions in information technology, rapid process and product innovations and chaotic marketplace demands. All this on a planet believed to be reaching ecological limits in critical areas such as ozone layer depletion, species biodiversity, water quality and climate change. The challenge – rethinking business strategies to focus on delivering higher value products and services to customers and increasing resource productivity. An integral part of making this shift is the need to develop materials, products and industrial processes and services that are more eco-efficient.

## LEARNING FROM LEADERS

Eco-efficiency can be broadly defined as the production, delivery, and use of competitively priced goods and services, coupled with advancing environmental and social goals. The study, *The Role of Eco-Efficiency: Global Challenges and Opportunities for the 21<sup>st</sup> Century*, represents a substantive piece of policy research which has helped identify the business case for eco-efficiency. The study, which was led by Natural Resources Canada in partnership with Environment Canada, Transport Canada, Industry Canada, Agriculture and Agri-Food Canada, and the Department of Finance, was conducted under the Policy Research Initiative's Sustainability Project.

The study defined eco-efficiency in the context of sustainable development, identified and explained the economic and ecological drivers for eco-efficiency, provided industry examples of best practices, and examined the role of governments in promoting eco-efficiency.

Inherent in the concept of eco-efficiency is a strong linkage between environmental performance and shareholder value. The case studies indicate that the practice of eco-efficiency ranges from simple and somewhat standard industrial practices related to improving resource and energy efficiency to highly innovative product and process redesign initiatives.

The companies studied recognize that the use of a variety of eco-efficiency tools can lead to improvements in productivity and competitive advantage. These tools include: management systems, life cycle tools, supplier management programs, design for environment and corporate environmental reporting and communication. Other activities included training and awareness raising, eco-labeling, greenhouse gas trading pilots, forest certification programs, auditing and assurance programs.

## THE ROLE FOR GOVERNMENT

The results of the study have contributed to the policy process in a number of direct ways. Several federal departments have

identified specific actions focusing on eco-efficiency in their sustainable development strategies. Eco-efficiency has also formed an important component in the proposed Innovation Agenda for the federal government.

The study provides necessary information to help business adopt eco-efficiency practices and identifies the challenges. By understanding the challenges, the federal government is better positioned to guide policy and program development that will enhance the ability of business to further advance sustainable development through eco-efficiency. The study has helped to provide the evidence, proving that eco-efficiency is not sector specific and is being adopted by many successful Canadian companies.

The report has been published in CD-Rom format and an outreach package is being developed for key stakeholders. As part of the outreach package, the National Round Table on the Environment and the Economy is working with federal departments responsible for the research to develop a training package for firms of varying size from a range of industrial sectors.

For further information on the study or to obtain a copy of the CD, please contact Ramona Baksh at [rbaksh@nrcan.gc.ca](mailto:rbaksh@nrcan.gc.ca) or (613) 947-5210.



## *Interesting Faces*

### **An Interview with Robert Slater**

*Robert Slater has dedicated his career in public service to Environment Canada. In this time he has served in numerous capacities including Regional Director General for Ontario and Assistant Deputy Minister for three of the Department's four current branches. He is currently the Department's Senior Assistant Deputy Minister.*

*Why did you join the public service of Canada? Why did you elect to spend your career with Environment Canada?*

I was an environmental consultant when I joined the public service in the early 1970's. I joined with the intent of staying only long enough only to improve my ability to serve my clients – I've stayed a bit longer than I had originally intended. The decision to spend my career with Environment Canada happened only gradually and it was nothing I planned. The issues changed enough that I have always been challenged with what I was doing.

It does make a certain sense. The life span of short-term environmental issues is about 25 years. For long-term issues, such as climate change the time horizon is at least a century. For example, I started my involvement on the issue of acid rain in 1974 by contributing to a technical report but it wasn't until 1991 that the Canada-US Air Quality Agreement was signed. This is a seventeen-year involvement – from scientific observation to policy implementation.

*How has the sensitivity and response to environmental problems evolved since the nineteen seventies?*

The 1970s was the hey-day of command-and-control approaches. Environmental problems at the time were highly visible. Black smoke and raw sewage tend to focus public attention. The problems were so severe they could not be ignored. The "death" of Lake Erie was associated with rotting fish and algae on the shores which produced hydrogen sulphide in such concentrations that it lead painted lakefront cottages. We responded to these types of very visible problems by going upstream or up wind,

locating the source and plugging it up. We called this approach "react and cure" but we quickly learned that the cure wasn't working.

Over time environmental problems have become more insidious and more pervasive. At the same time, the highly visible problems are still with us. What has changed is that we now recognize that proceeding pollutant by pollutant (or pipe by pipe) is akin to trying to go up the down escalator. You never get anywhere.

*What has been the contribution of the Report of the World Commission on the Environment and Development (Our Common Future)?*

What Brundtland did was show on a global scale that we were heading in the wrong direction. *Our Common Future* made two huge contributions to our thinking. First, we had to come to terms with the fact that our "react and cure" approach was actually an environmental degradation strategy. Second, the Commission made a persuasive case that we needed to move toward an "anticipate and prevent approach." Moreover, it packaged and marketed these ideas to world leaders with unprecedented speed and success.

*Our Common Future* is an amalgam of macro-economics, social and moral philosophy and environmental science. It is a very radical document, which essentially said the way we had been thinking about the world was upside down. Up until then it was common sense to imagine that the environment was an element of the economy. The report reversed this and said "you are running an economy within an environmental system with fixed limits." Moreover, it linked our actions today to the well being of future generations. Finally, it provided a counterpoint to those who argued that environmental progress could only be achieved through the distribution of pain. In contrast to this less constructive puritan approach, *Our Common Future* showed how sustainable development was an opportunities agenda.

*Did You Know?*



## Environmental Groups Working with Businesses

The Markets Initiative is a coalition of four environmental non-profit organizations in British Columbia. The Forest Action Network, Friends of Clayoquot Sound, Greenpeace Canada and the Sierra Club of B.C. are working to promote a sustainable economy. This marketing, facilitation and education initiative seeks "...to reduce the Canadian consumption of ancient forests, and create economic and political leverage for their protection, by working with the Canadian business sector to alter that purchasing and investment practices in wood and paper products."

The Markets Initiatives works with businesses to help them go "old growth free," by linking them with wood product suppliers who produce commodities such as paper products, building materials and packaging that contains no fibre from old growth forests. This creates markets for companies producing wood products from sustainably harvested forests. It is also serves as a tool for companies seeking to demonstrate environmental responsibility. Companies currently committed to using old growth free paper products include many leading multi-nationals.

The Markets Initiative also works with companies that want to move beyond going old growth free by facilitating connections to companies producing wood products from recycled fibre and working with companies to save them money by reducing paper consumption generally. Other projects include sourcing commodities such as paper that are produced using non-wood fibre (for example, hemp).

The Markets Initiative shows how by working cooperatively, environmental groups and business can facilitate sustainable development.

For more information on this project visit:  
<http://www.oldgrowthfree.com>.

DM

*2002 is the 10th year anniversary of the Earth Summit. What is the legacy of Rio? What are your expectations for the upcoming World Summit on Sustainable Development?*

Rio was a very political event – the largest assembly of Heads of State in human history. Looking back you discover that people's views and expectations were extremely varied. I think Canada was very influential in raising expectations. My view is that the business sector and communities have exceeded most expectations and that national governments and the international community have not.

At the present we view the 2002 World Summit only 'through a glass darkly.' Much is not clear. There is a keen interest to make this the first global conference on sustainable development as opposed to two parallel global dialogues on the environment and development (which the Earth Summit was). A second difference is obviously that we want to move from declarations to a more results oriented approach. Finally, we need to recruit a new generation of leaders to sustainable development.

*Is there an answer to critics who point to conceptual problems with sustainable development?*

Sustainable development was a quantum leap in our thinking about the world and our place in it. We've had less than a generation to work on it and so some ambiguity is natural. This is not dissimilar to the constructive ambiguity around other large public ideas such as innovation – which is the current big, nebulous idea which government is trying to get a handle on. If we consider that sustainable development forces us to think very hard about our values – as citizens as well as public officials – then I think this public debate could be better construed as a sign of a healthy, lively and necessary public discourse.

PH



## *Research Brief*

# Prerequisites for Sustainable Forestry in the Yukon

Forest management in the Yukon Territory, like provincial neighbours to the south, has based management decisions upon sustainable-yield policies and provisions of non-declining and even-flow of timber reserves. While accommodating the goals of industry and public-sector resource agencies, this approach operates under significant limitations, specifically when viewed from an Aboriginal rights perspective.

Lacking accurate forest inventories, the allocation of commercial timber in the Yukon Territory is based upon "management assumptions" and harvest ceilings estimated by the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND). DIAND has noted its commitment to consult with First Nations, as well as encourage the involvement of all community members prior to the awarding of Timber Harvest Agreements (THAs). However, two areas of concern have been identified. First, the process may be seen as little more than a process of rationalization used to substantiate management decisions that have already been made and often implemented. Second, as the existing consultation process operates through a formal public participation review, First Nation involvement may be structured as in internal-external conflict relationship in which the attitudes of both government and First Nations can become competitive rather than collaborative when

centered around the allocation of fixed, and to date an unknown, amount of forest resources.

It is against this backdrop that the Central Yukon First Nations have identified two prerequisites for sustainable forest management. They include DIAND's completion of an accurate bio-physical inventory of forest resources in the central Yukon Territory. The necessity of this inventory cannot be overstated if we are to move to a more informed and sustainable approach to forest management. In addition, owing to the social, cultural and economic role of forest resources to Yukon communities, an accurate assessment of local use is required if forest policy is to reflect the future needs of Yukon residents.

These prerequisites, however, should not be seen as standing in opposition to industrial forestry. Rather, industrial forestry, when conducted in a sustainable manner, is considered a sound and viable economic opportunity for the Yukon. That said, the growth of industrial forestry in the Yukon Territory must be guided by sound, well-informed management decisions that foremost respects the rights and long-term interests of First Nation peoples.

For the past eighteen months, the Central Yukon First Nations of Nacho Nyak Dun, Tr'ondek Hwech'in, Little Salmon Carmacks, and Selkirk have been collaborating efforts to build capacity for environmental and natural

resources management and in particular forestry. The primary vehicle for coordinating the collaborative efforts of the four Central Yukon First Nations has been the Central Yukon Sustainable Communities Initiative (CYSCI). A community designed, developed, and delivered project that coordinates certain activities and develops program and partnerships to advance the collective efforts of the Central Yukon First Nations.

The purpose of the Natural Resources Canada's Sustainable Communities Initiative is to build or strengthen the capacity of Canadian communities who wish to obtain, generate, use and discuss relevant information on the Information Highway, so as to improve their ability to plan and make decisions. The program concentrates on natural resources, the environment, and non-confidential social, economic, and health information on the scale of the community, region and nationally.

The Central Yukon projects are a practical example of the synergy that can be achieved between policy and practical developments at the community level.

**Mr. Doug VanBibber**  
Coordinator,  
Central Yukon Sustainable Communities Initiative  
and

**David Natcher**  
Sustainable Forest Management Network,  
University of Alberta

## The Citizens' Forum on Clean Air

What happens when a randomly selected group of Canadians is asked to devote a summer weekend to deliberating a major public policy issue? On June 2 & 3 the Public Policy Forum explored an innovative approach to citizen engagement at the Citizens' Forum on Clean Air in Vancouver.

First, 300 British Columbians were surveyed regarding air quality issues. The survey respondents were then invited to participate in a weekend-long deliberation on air quality. Sixty-eight people of all ages and from all walks of life accepted that invitation.

Prior to the Citizens' Forum, participants received information on the quality of air in British Columbia and across Canada. The material also outlined four possible courses of action to address air quality concerns.

On the first day, citizens learned about and discussed the facts on air quality and deliberated on the four courses of action in small groups. Two panels of experts were available to answer their questions. The next day, participants met in the same small groups to consider the four courses of action as a whole.

At the final plenary session participants stated what actions they would be willing to take themselves and where they believe that greater government, community and business action is required. The federal Minister of the Environment, David Anderson, and North Vancouver Mayor Barbara Sharp listened to and learned from the participants.

Minister Anderson was appreciative of how seriously participants had considered the issues. "You clearly considered [air quality] a major issue ... I certainly heard that loud and clear." Mayor Sharp commented on the importance of consumers taking action and letting companies know why they are choosing to buy or avoid specific products: "The individual consumer is really powerful. That's how we'll really change all of these air quality problems."

Participants were enthusiastic about the process and became deeply engaged in their deliberations.

Many expressed a sense of "empowerment" at being involved in policy discussions and having the opportunity to share their views with elected officials. Participants agreed that they lacked the knowledge they needed to make better choices day-to-day with regard to factors that impact air quality, and that they would be willing to modify their behaviour if they had more information.

At the end of the weekend, the participants responded to the initial survey a second time. A comparison of the survey results provides insights into how citizens' views can evolve as a result of informed deliberation. Significant shifts occurred in a number of areas. After the Forum, citizens were more likely to acknowledge the important role that individuals play in both causing and reducing air pollution. They were also more supportive of taking personal actions such as driving their cars less and taking public transit more and of government initiatives such as tax incentives to support changes in behaviour.

In six months, both the participants at the Citizens' Forum and a control group of individuals who took the original survey will be re-surveyed in order to gauge the longer-term impact of the Citizens' Forum.

The Public Policy Forum will prepare an outcomes report summarizing the quantitative and qualitative results of the deliberations that took place at the Citizens' Forum, as well as a case study to share the learnings about this new form of citizen engagement. The Public Policy Forum also hopes to conduct up to three additional Citizens' Forums on Clean Air across Canada.

**Beth Everson and David Brook**  
Public Policy Forum

Additional information is available on the Public Policy Forum web site at [www.ppforum.ca](http://www.ppforum.ca).



## *Research Brief*

### **Measuring Up: Quality of Life in Canadian Communities**

In 1996, the Federation of Canadian Municipalities (FCM) launched a project to monitor the quality of life in Canadian communities. Marking the first time that municipal governments have collaborated to develop a national monitoring program, the FCM Quality of Life Reporting System is now used across Canada to help shape public policy. The project is heralded for its unique contribution in providing a nationally consistent time-series of municipal quality of life measures. By March 2001, the second of two monitoring reports had been released.

The Quality of Life project was initially conceived as a way to measure how changes to the funding structure of federal transfer payments would affect municipal governments. FCM agreed with its members that a systematic approach to measuring changes to quality of life in communities was warranted. In partnership with 16 municipalities, FCM developed the Quality of Life Reporting System as a tool to:

- identify and promote awareness of issues affecting quality of life in Canadian communities;
- better target policies and resources aimed at improving quality of life;
- support collaborative efforts to improve quality of life;
- establish municipal governments as a strong and legitimate partner in public policy debates in Canada.

Eighteen communities across Canada now form part of FCM's Quality of Life team, under the leadership of FCM Board member Michael Phair, Edmonton City Councillor.

Like its predecessor, the March 2001 Report provides data and analysis for each participating community, relying on eight sets of indicators supported by 41 measures. Indicators include:

- **population resource** - a profile of population characteristics relating to: education and literacy levels, cultural diversity, age structure, immigration and levels of growth;

- **community affordability** - measures to indicate cost of living relative to average incomes in the community;
- **quality of employment** - measures of employment levels, distribution, equity, full-time vs. part-time employment;
- **quality of housing** - measures of adequacy, affordability and availability of housing;
- **community stress** - a bundle of social and economic measures to capture the incidence of stress among vulnerable populations, such as low-income and lone-parent households;
- **health of community** - measures indicating physical health in the community, such as birth weights and workdays lost due to illness;
- **community safety** - measures of crime and violence and personal injuries;
- **community participation** - measures to reflect citizen involvement, such as voter participation, charitable giving and others.

What have we learned after two rounds of Quality of Life reporting? In 1999, the first report emphasized the income disparities in Canada's urban communities, noting the gap was larger than either the national or provincial averages. By 2001, the gap had widened, despite the strong turnaround in the economy during the preceding two years, and despite the fact that family incomes, **on average**, had risen. Other findings highlighted by the March 2001 report present a mixed picture of good and bad news for Canada's urban communities:

- Employment and unemployment rates improved for all age groups;
- In most, but not all communities, families at all income levels experienced increases in real income;
- The proportion of families relying on Employment Insurance and Social Assistance declined (for a variety of reasons, including changes in eligibility);

*Continued on page 31*

## Research Brief

# Connecting Frontline Experience and Government Policy Design

St. Christopher House staff and volunteers have been increasingly concerned with the inadequacy of social programs and policies delivered by various levels of government. The neighbourhood served by St. Chris in west downtown Toronto faces growing homelessness as well as multiple poverty traps affecting diverse individuals and families.

Concerned about the gap between the experiences of frontline service providers and policy makers, St. Christopher House began the Community Undertaking Social Policy (CUSP) project in the fall of 2000. Community Undertaking Social Policy (CUSP) offers a policy expert the opportunity to work in St. Christopher House and with the community served by the agency. The goal is to ground current social policy work in our community: creating an informed dialogue between policy makers and affected community members.

Dr. Richard Shillington was the first CUSP policy expert who spent eight weeks in St. Christopher House. Shillington's focus was examining the cumulative impacts of various income policies on lower-income people. Shillington found a number of income policy problems that create negative consequences for low-income people.

One example illustrates the "stacking effect" of cumulative income assistance programs, tax-

tion and subsidy programs and policies. A senior, "Mrs. Apple", receives Old Age Security and Canada Pension Plan. Because her income is still low, she also receives the Guaranteed Income Supplement (GIS). Her problems begin if/when she receives income from other sources. For every \$1.00 of extra income she receives from other sources:

- Her GIS is reduced by 50 cents;
- About a third of seniors on GIS also pay income tax – Mrs. Apple is one of them so for every extra dollar she receives she also pays 25 cents in income tax;
- Her GST credit will be reduced by 5 cents for that extra dollar of income;
- Her rent-geared-to-income social housing subsidy will be reduced by 30 cents;
- Her Home Help and Meals on Wheels subsidies would each be reduced by 30 cents if she received these supports from agencies that use sliding scale fees depending on income.

Mrs. Apple, in other words, would lose up to \$1.70 for every dollar she receives above her OAS, CPP and GIS income. Another way to think of this is that Mrs. Apple has a marginal effective tax rate of 170%.

Shillington attributes these policy flaws to several factors. First, a lack of coordination between levels of government

results in policies and programs interacting in an unplanned way; with negative impacts on lower-income individuals. Sometimes policies cancel out the benefits of other programs unintentionally. Other times, one level of government is exploiting opportunities to have another level of government pay for services. These jurisdictional disputes have often hurt people most dependent upon government services: the poor.

Secondly, policy design flaws occur when there is an extreme socio-economic distance between policy makers and lower-income people. When poverty is a concept and not a daily crisis, policy makers are susceptible to making assumptions that reflect their reality more than the reality of the poor. For example, many government policy makers have pension plans. The policy for determining childcare subsidy levels is based on definitions of income and assets that give preferential status to pensions. Specifically, assets are defined to include savings for retirement via RRSP's. However, saving for retirement via an employer pension plan is not counted as an asset for childcare subsidy. The inequity of this seems obvious to people who are poor and to frontline workers.

Thirdly, policy makers do not have accountability to the people who are most affected by their policies. There is insufficient

*Continued on page 31*



## *Eyewitness*

# Social Cohesion and the Politics of Identity

On June 1, The Policy Research Initiative, Canadian Heritage and Indian and Northern Affairs Canada hosted a workshop entitled "Social Cohesion and the Politics of Identity" the second in the Social Cohesion Network's 2001 Workshop series. It featured presentations by demographer **Eric Guimond** of INAC, anthropologist **Dr. Dhooleka S. Raj** of Radcliffe College, Harvard University, with **Marc Fonda** of the Social Sciences and Humanities Research Council as discussant and **Dan Beavon** of INAC as chair.

In "The Demographic Explosion of Aboriginal Populations" **Guimond** used data from the 1986 and 1996 Censuses and the 1991 Aboriginal Peoples Survey. He noted an increase of 252% in the number of individuals identifying themselves as of Aboriginal origin between 1971 and 1996, triple the average increase in the general population. After discussing natural increase and variation in quality of enumerations as possible explanations for this increase, **Guimond** suggests that ethnic mobility must be responsible.

Ethnic mobility is "the phenomenon by which individuals change their ethnic affiliation." During 1986 and 1991 substantial ethnic mobility is observed in all Aboriginal populations with the exception of the Inuit. **Guimond** also suggests that since it is unlikely that people on reservations will change their ethnic identity, we can presume that

ethnic mobility is taking place outside of the reserves and is occurring in urban centres.

**Guimond** concluded by arguing that in order to better our understanding of demographic change and improve the population projection model for planning and programming purposes, we need to study the reproduction of Aboriginal groups, as it exists in a three-stage process; targeting intermarriage, natality and ethnic mobility. A better understanding of the factors associated with Aboriginal affiliation of children in mixed marriages is also needed.

**Raj** used three comparative examples to structure her presentation, "How do we Imagine Co-Existence: Multiculturalism and the Politics of Identity."

*How we understand identity in terms of lived experiences.* In examining social cohesion from everyday life, **Raj** began by analyzing the common question of "Where are you from?" determining if this question is deemed to be friendly or offensive. She portrayed this question as an act of identification, pointing out that it raises a question mark about co-existence as it highlights the issue of difference and belonging.

*Policy and social cohesion in Britain as a cross-cultural comparison.* As Britain moves away from its tradition of peerage, devolves politically and moves into the EU, citizenship is emerging as a key concept. Equality, diversity and tolerance are its

defining factors, yet she notes, that there is no agreed upon definition of what tolerance means.

*The "dilemma of difference" for policy makers.* **Raj** questioned whether or not policy was creating difference by asking how does policy itself foster specific lived experiences of diversity. She pointed out that it's how we treat this difference that creates a dilemma. **Raj** then questioned whether or not we see diversity in Canada as a fault line or national asset, stressing her belief that diversity is not a fault line.

**Raj** concluded by identifying three methods of imagining co-existence:

- Emphasize heritage, recognize the value that diversity brings to a nation.
- Use social cohesion research but look beyond the numbers, stressing the importance of considering how people actually live with diversity so that we have an understanding of everyday life.
- Promote a clear message of diversity, ensuring that policy makers maintain consistency in this message.

**Fonda** positioned identity in the context of the nation state. National identities were constructed to create political unity through the work of intellectuals, artists and writers, the development of national languages, the creation of national histories as a common narrative, educational

institutions, the media and a leading role given to popular traditions in the process of forming national identities.

Multiculturalism has been put forward as a model but it imposes a strict hierarchy of identity-based allegiances and may be seen as both non-respectful of local cultures and non-inclusive of immigrant cultures.

The challenge is building a new model of identity that will be a combination of individual and collective identities. Fonda looked at emerging models such as Multi-Centred Identity, which will accommodate group distinctiveness within a flexible common project. He believes it will be interesting to observe how government policy will deal with the

notion of multi-centred identity especially given the influence of Christianity on our government and its bias towards a singular identity.

For more information on the presentation "The Demographic Explosion of Aboriginal Populations" please contact Eric Guimond at [guimonde@inac.gc.ca](mailto:guimonde@inac.gc.ca).

KP & JC

*Continued from page 28*

- The average increases in incomes in the bottom 30 percent of the population income scale were lower in the QOL urban communities than in Canada as a whole;
- Explosive population growth in some communities, such as Calgary, York and Peel Regions, has placed increasing pressure on community and physical infrastructure. Housing starts are up, but vacancy rates are down, leading to rising rental rates and decreasing housing choices for low-income households;
- Crime rates are down, as are mortality rates due to injuries and poisonings; declining rates are more pronounced in the QOL communities than in Canada as a whole;

FCM and its partners are committed to continuous improvement of the Quality of Life Reporting System to ensure

it remains relevant, reliable, and effective. During the upcoming year, two new sets of indicators with supporting measures will be finalized in time for the 2003 Report: 1) quality of the environment; and 2) community and cultural infrastructure. The Quality of Life Team additionally recognizes the need to document the effectiveness of the reporting system and is committed to an evaluation of the program, with regard to both the products (data, reports) and processes (methodology, communication) involved. The outcome of the evaluation should signal the future direction of the project and assist in setting priorities for strengthening an already well-established tool in public policy making.

**Marni Cappe**  
 Senior Policy Advisor,  
 Federation of Canadian Municipalities

For more information, the full report is available at <http://www.fcm.ca/english/communications/qol2001-e.PDF>.

*Continued from page 29*

economic and financial analysis in frontline agencies and in the social services sector in general. Lower-income Canadians do not have adequately resourced "watchdogs" to ensure that the concerns of lower-income people have the weight with government policy makers as, for example, the financial services lobby.

St. Christopher House and Shillington are working with volunteer technical experts on solutions to some of the income policy problems identified during this project. St. Christopher House is also committed to building more awareness about these income policy problems with lower-income people, within the social services sector and with the broader public.

For more information, please contact: Maureen Fair, Director of Community Response and Advocacy, St. Christopher House (416) 504-3535 x233.

St. Christopher House is a not-for-profit, non-religious neighbourhood centre serving west downtown Toronto. As a multi-service agency, St. Christopher House works with diverse low-income people of all ages. The Community Undertaking Social Policy (CUSP) project was supported by Massey College and funded by the Atkinson Foundation.



## Across Canada



# The Pembina Institute

Building sustainable communities that think creatively about how to preserve the natural environment. This is what drives the Pembina Institute for Appropriate Development in their mission toward holistic and practical solutions for a sustainable world.

The citizen-based Pembina Institute is celebrating 15 years in their commitment to protecting the environment and to develop environmentally sound solutions to meet human needs. Pembina's interest areas include: energy and the environment; environmental economics; and sustainable resource management stems a number of forward-thinking programs.

Pembina's **Climate Change Program**, monitors and publicizes Canada's progress in addressing climate change and reviews corporate greenhouse gas emission trends, releasing report cards assessing the climate change performance of federal and provincial governments and corporations in Canada's gas and electric utility sectors.

An **Environmental Education Program** has enabled Pembina to advocate the concerns of climate change to the next generation with environmental education materials and support services.

The **Eco-Efficient Technologies Program** focuses on the assessment of various renewable energy options and other sustainable development opportunities,

enabling the development of comprehensive community energy plans.

The Institute monitors the sources and impacts of pollutants and advocates for practices and policies that minimize the environmental and human health impacts and risks associated with the emissions through the **Energy Watch Program**. Through this program, they intervene in regulatory reviews of major oil and gas projects, and participate in stakeholder forums. The program provides advice and support to communities concerned about the potential impacts of oil and gas development.

Through its **Green Economics Program**, Pembina aims to facilitate, empower and redirect the economy toward a genuinely sustainable future. In this effort, Pembina has developed the world's first total well-being accounting systems with a set of indicators and full cost-benefit accounts to track and measure economic, social and environmental sustainability.

The Institute's **Corporate Eco-Efficiency Services** provides a range of practical and strategic environmental and eco-efficiency consulting services to private sector corporations. The Corporate Eco-efficiency Services also provides contract research and project development services.

Pembina's research and analysis integrates expertise

from a number of disciplines, including engineering, economics, ecological science, politics and education. Pembina's approach is not only multidisciplinary, it is flexible and based on solid research. This approach has helped Pembina meet its goals toward effectiveness as a stakeholder, advocate, consultant and facilitator. As such, the institute is well positioned to catalyze action by bringing together key players and driving for creative solutions.

For further information on the Pembina Institute for Appropriate Development, view their web site at [www.pembina.org](http://www.pembina.org).

## PR I Horizons Team

### Editor

Patrick Morin

### Contributors

Saphina Benimadhu	Keith Patterson
Joanna Copeland	Natasha Sawh
Paul Halucha	Jamie Smith
Katherine Klotz	Greg Sweet
David MacIsaac	Daniel Wolfish
Matthieu Mellon	

### Special Thanks to:

Allen Sutherland (PCO) for his contribution to the design of the horizontal project on sustainable development.

Translation by PWGSC

Design & Layout by  
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

*Horizons* is published bi-monthly by the Policy Research Initiative to share information among the public and private policy research community.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)

Phone: (613) 947-1956

Fax: (613) 995-6006



Partout au Canada

## L'Institut Pembina

L'édification de collectivités acquises au développement durable et capables d'une réflexion hardie sur la préservation de l'environnement naturel : telle est la mission que s'est donnée le Pembina Institute for Appropriate Development dans sa recherche de solutions holistiques et pratiques axées sur la création d'un monde viable.

### Initiative citoyenne, l'Institut Pembina célèbre ses quinze années de militantisme pour la protection de l'environnement et la recherche de solutions écologiques d'avenir qui répondront aux besoins des gens. Plusieurs programmes, tous orientés vers l'avenir, sont issus de ses trois sphères d'intérêt : l'énergie et l'environnement, l'économie écologique et la gestion durable des ressources.

### Le Programme du changement climatique de l'Institut Pembina étudie et fait connaître les progrès réalisés par le Canada dans le domaine du changement climatique et suit les tendances des entreprises relativement aux émissions de gaz à effet de serre, et ce, par la publication de bilans où il évalue le rendement des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de changement climatique et celui des entreprises publiques productrices de gaz et d'électricité.

### Avec son Programme d'éducation environnementale, l'Institut Pembina sensibilise les générations montantes au problème du changement climatique en mettant au point du matériel didactique et différents services de soutien.

Le Programme des technologies éco-efficientes évalue les diverses énergies renouvelables ainsi que les autres possibilités de

développement durable en vue de faciliter l'élaboration de plans socio-énergétiques complets.

### L'Institut s'intéresse à la provenance et aux effets des polluants. Dans le cadre de son programme Energy Watch, il préconise des pratiques et des politiques qui atténuent les effets sur l'environnement et la santé humaine ainsi que les risques associés aux émissions.

L'Institut peut ainsi intervenir dans les examens réglementaires des grands projets gaziers et pétroliers et participer aux divers forums offerts aux intervenants. Il est également en mesure d'offrir ses conseils et ses services de soutien aux collectivités qui se préoccupent des répercussions qu'aurait la mise en valeur des hydrocarbures.

### Son Programme d'économie verte vise à réorienter l'économie vers un avenir durable authentique.

Cette initiative a permis à l'Institut d'élaborer le premier système au monde de comptabilité du bien-être total qui s'appuie sur une série d'indicateurs et d'analyses coûts-avantages mesurant la viabilité économique, sociale et environnementale.

Ses Services d'éco-efficience aux entreprises réunissent toute une gamme de services pratiques et stratégiques ainsi que des services d'experts-conseils spécialisés en environnement et en éco-efficience. D'autres services tels que la recherche à contrat et l'élaboration de projet sont également disponibles.

Les recherches et les analyses qui sont menées à l'Institut Pembina intègrent des compétences spécialisées provenant de disciplines diverses : génie, économie,

## Rédacteur en chef Collaborateurs

Patrick Morin

Saphina Benimadhu	Keith Patterson
Joanna Copeland	Natasha Sawh
Paul Halucha	Jamie Smith
Katherine Klotz	Greg Sweet
David MacIsaac	Daniel Wolfsh
Matthieu Mellon	

### Nos remerciements à :

Allen Suchland (BCP) pour sa contribution au Projet de recherche sur le développement durable.

Traduction : TPSCG

Conception et mise en page : Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons est publié tous les deux mois par le Projet de recherche sur les politiques afin de stimuler l'échange d'information entre les chercheurs de l'intérieur et de l'extérieur de l'administration publique fédérale qui s'intéressent aux politiques.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement ou les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca

Téléphone : (613) 947-1956

Télécopieur : (613) 995-6006

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2001

sciences écologiques, science politique et éducation. L'approche de l'Institut est non seulement multidisciplinaire, elle est souple et s'adapte sur une recherche sérieuse. Cette formule a permis à l'Institut Pembina d'atteindre ses buts à titre d'intervenant, de défenseur, d'expert-conseil et de facilitateur. L'Institut est donc bien positionné pour unir les forces des principaux acteurs et trouver des solutions novatrices.

Pour de plus amples renseignements sur le Pembina Institute for Appropriate Development, consulter son site Web à l'adresse : [www.pembina.org](http://www.pembina.org)

*L'équipe Horizons du PRP*



le gouvernement et du fait qu'il privilégie une identité unique.

Pour en savoir plus sur la présence d'Éric Guimond, prière de communiquer avec l'auteur à guimonde@ina.gc.ca.

KP & JC

cultures locales et non inclusif à l'égard de la culture des immigrants. La difficulté sera de créer un nouveau modèle capable d'intégrer les identités individuelles aussi bien que les identités collectives. Fonda a examiné des modèles émergents, tels que l'identité

Suite de la page 28

• les hausses moyennes du revenu dans la tranche inférieure de 30 pour cent de l'échelle de revenu de la population étaient

inférieures dans les localités Qdév que dans l'ensemble du Canada;

• la croissance explosive de certaines localités comme Calgary, York et Peel a taxé de plus en plus l'infrastructure communautaire et matérielle. Les mises en chantier augmentent, mais les taux de vacance sont à la baisse, ce qui entraîne des hausses de loyer et une diminution du choix pour les ménages à faible revenu;

• les taux de criminalité, ainsi que les taux de mortalité dus à des blessures et à des empoisonnements, sont à la baisse; ces taux décroissants sont plus prononcés dans les localités Qdév que dans l'ensemble du Canada.

La FCM et ses partenaires sont résolus à continuer d'améliorer le système de suivi de la qualité de vie afin qu'il reste pertinent, fiable et

multicentrique, où le caractère distinct des groupes est pris en compte dans un projet commun. À son avis, il sera intéressant d'observer comment les politiques du gouvernement traiteront l'identité multicentrique, compte tenu de l'incidence du christianisme sur

le rapport de 2003, à savoir : 1)

qualité de l'environnement et 2) infrastructure communautaire et culturelle. Le Groupe Qdév est en outre conscient de la nécessité de documenter l'efficacité du système et est déterminé à évaluer le programme, c.-à-d. ses produits (données, rapports) et ses processus (méthodologie, communication).

Les résultats de l'évaluation devraient indiquer la nouvelle orientation du projet et aider à établir les priorités en vue de renforcer un mécanisme déjà bien établi et utile pour la formulation des politiques publiques.

Marni Cappe

Conseillère principale en politiques

Fédération canadienne des municipalités

Les personnes intéressées peuvent trouver le rapport intégral à <http://www.fcm.ca/trench/communications/qo12001-f.PDF>.

St. Christopher House est un centre communautaire non confessionnel et à but non lucratif, qui dessert la partie ouest du centre-ville de Toronto. Offrant des services multi-ples, cet organisme œuvre auprès de personnes à faible revenu de tous âges. Le projet CUSP est financé par la fondation Atkinson.

Pour de plus amples renseignements, contacter Maureen Fair, Director of Community Response and Advocacy, St. Christopher House, (416) 504-3535, poste 233.

St. Christopher House et M. Shillington, de concert avec des spécialistes bénévoles, tentent de trouver des solutions à certains de ces problèmes. Les gens de St. Christopher se sont donné pour mission de sensibiliser les personnes à faible revenu, le milieu des services sociaux et le grand public aux répercussions des politiques du revenu.

Suite de la page 29

# Cohésion sociale et politique de l'identité

Le 1<sup>er</sup> juin 2001, le Projet de recherche sur les politiques, Patrimoine canadien et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) ont parrainé l'atelier Cohésion sociale et politique d'identité, le deuxième de la série 2001 offerte par le Réseau de la cohésion sociale. Les conférenciers étaient Eric Guimond, démographe au MAINC, et Dhooleka S. Raj, anthropologue, Radcliffe College, (Université Harvard). Marc Fonda, du Conseil de recherches en sciences humaines, a aussi pris part à cet atelier, qui était présidé par Dan Beavon (MAINC).

Dans son exposé sur l'explosion démographique des populations autochtones, Guimond a cité les recensements de 1986 et de 1996, ainsi que l'Enquête auprès des peuples autochtones réalisée en 1991. Il a fait état de la hausse de 252 %, entre 1971 et 1996, du nombre d'individus se qualifiant d'Autochtone, soit le triple de la croissance moyenne de la population en général. Après avoir parlé de la croissance démographique normale et du taux d'erreur possible dans les statistiques, Guimond a attribué cette augmentation à la mobilité ethnique.

La mobilité ethnique est le phénomène selon lequel les individus passent d'une appartenance ethnique à une autre. De 1986 à 1991, on a constaté ce phénomène dans toutes les populations autochtones, sauf chez les Inuits. Selon Guimond, comme il est peu probable que les Autochtones vivant dans les réserves changent leur identité culturelle, on peut supposer que c'est surtout dans les centres urbains que cette mobilité se manifeste.

M. Guimond a conclu que pour mieux comprendre les changements démographiques et améliorer nos prévisions à cet égard (pour mieux cibler nos programmes, par exemple), nous devions étudier la reproduction des groupes autochtones selon les trois critères suivants : mariage entre membres d'une même famille, natalité et mobilité ethnique. Il faudrait aussi analyser les facteurs qui influencent l'affiliation des enfants issus de mariages mixtes.

Mme Raj a structuré son exposé (Imaginer la coexistence : multiculturalisme et politique de l'identité) en comparant trois exemples distincts.

*Comprendre l'identité en termes d'expériences vécues.* Raj s'est penchée sur la cohésion sociale dans la vie de tous les jours en se demandant si la question « D'où venez-vous? » devait faire plaisir ou choquer. Elle l'a décrite comme une façon de s'identifier, en ajoutant qu'en mettant l'éclairage sur la différence et l'appartenance, la notion de coexistence s'en trouvait diluée.

*Les politiques et la cohésion sociale en Grande-Bretagne — une comparaison interculturelle.* À mesure que la Grande-Bretagne s'écarte de sa tradition de noblesse, perd de son pouvoir politique et s'intègre à l'Union européenne, le concept de citoyenneté prend de plus en plus d'importance. Bien que ce concept se définit en termes d'égalité, de diversité et de tolérance, on ne s'entend toujours pas sur la définition de ce dernier vocable, a fait remarquer Raj.

*Le dilemme de la différence pour les décideurs.* Raj s'est

Mme Raj a conclu son exposé en proposant trois façons de promouvoir la coexistence :

- mettre l'accent sur notre héritage culturel et reconnaître la valeur de la diversité pour la nation;
- s'inspirer de la recherche sur la cohésion sociale tout en allant au-delà des chiffres, il importe d'étudier la façon dont la diversité affecte les gens au quotidien afin de mieux comprendre la vie de tous les jours;
- véhiculer un message clair et uniforme sur la diversité.

Marc Fonda a situé l'identité dans le contexte de l'État-nation. Les identités nationales ont vu le jour pour créer l'unité politique grâce au travail des intellectuels, des artistes et des écrivains, de l'évolution des langues nationales, des récits historiques, des établissements d'enseignement, des médias et du rôle clé des traditions populaires à mesure que se sont formées les identités nationales.

Le multiculturalisme a été présenté comme un modèle, mais ce concept sous-tend une gamme rigide d'allégeances fondées sur l'identité, et pourrait être perçu comme étant non respectueux des



## Aligner les politiques publiques sur l'expérience de première ligne

Le personnel et les bénévoles de St. Christopher House trouvaient de plus en plus préoccupante l'inefficacité des programmes et des services sociaux offerts par les divers paliers de gouvernement. St. Christopher House est situé dans un quartier défavorisé de la partie ouest du centre-ville de Toronto, où les sans-abri se multiplient et où bon nombre de familles et d'individus sont aux prises avec la pauvreté.

Constatant que les décideurs publics n'étaient pas au même diapason que les travailleurs de première ligne, les gens de St. Christopher ont lancé, à l'automne 2000, le projet Community Undertaking Social Policy (CUSP), qui vise à donner à un spécialiste en politiques l'occasion de travailler pour l'organisme et d'œuvrer directement auprès de sa clientèle. Le but : harmoniser les politiques sociales avec la situation des col-lectivités, en amenant les responsables des politiques à établir un dialogue sérieux avec les personnes touchées par ces politiques.

Le premier spécialiste en poli-tique à participer au projet est Richard Shillington. Il a passé huit semaines à St. Christopher. Durant son séjour, Shillington s'est penché sur l'impact cumulatif des poli-tiques du revenu sur les personnes peu aisées. Constat : les politiques ont des conséquences néfastes sur cette tranche de la population.

L'un des problèmes identifiés par Shillington est l'effet pervers de la coexistence des programmes et programmes de subvention et

de l'impôt. Prenons le cas de « Mme Laframboise », une personne âgée qui reçoit des prestations de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada. Comme ces deux sources de revenu sont insuffisantes, elle est aussi prestataire du Supplément de revenu garanti (SRG). Or, dès que cette personne reçoit de l'argent d'autres sources, elle est automatiquement pénalisée. En effet, pour chaque dollar de revenu additionnel :

- les prestations au titre du SRG sont réduites de 0,50 \$;
- on doit déboursier 0,25 \$ de plus en impôt (Mme Laframboise paye de l'impôt, comme environ le tiers des prestataires du SRG);
- le crédit pour TPS est réduit de 0,05 \$;
- la subvention accordée pour un logement à loyer indexé sur le revenu est réduite de 0,30 \$;
- la subvention pour aide domes-tique et la subvention pour les repas à domicile sont réduites de 0,30 \$ si ces services sont four-nis par une agence ayant recours à des tarifs dégressifs proportion-nés au revenu.

Ainsi, Mme Laframboise perd environ 1,70 \$ pour chaque dollar qu'elle reçoit en sus de ses presta-tions de retraite (SV, RPC et SRV). En d'autres mots, son taux marginal d'imposition est de 170 % ! Shillington attribue ces ano-malies à divers facteurs. Première-ment, il y a un manque certain de coordination entre les divers paliers de gouvernement, ce qui donne un enchaînement de politiques et de

Troisièmement, les décideurs n'ont pas de comptes à rendre aux personnes les plus touchées par leurs politiques. En règle générale, les organismes de première ligne et ceux du secteur social font très peu d'analyses économiques et finan-

Deuxièmement, plus l'écart socioéconomique est grand entre les décideurs et les personnes visées, plus les probabilités sont grandes d'aboutir à des politiques inéquitable. Quand la pauvreté est un concept et non une réalité de tous les jours, les politiques tendent à refléter la situation des décideurs plutôt que celle des per-sonnes démunies. Par exemple, les gens qui élaborent les politiques publiques sont souvent admissibles à un régime de pension. Pour détec-miner les niveaux des prestations pour enfants, ils se fondent sur des définitions de revenu et d'avoir qui tiennent compte des revenus de retraite. Cependant, les avoirs com-prennent l'épargne-retraite au titre des REER, mais non pas au titre des régimes de pension des employeurs. C'est là une injustice évidente pour les personnes à faible revenu et les employés de première ligne.

Programmes non planifiés. Cela a une incidence négative sur les per-sonnes à faible revenu.

Parfois, l'adoption d'une poli-tique annule involontairement les avantages de tel ou tel programme. Il arrive aussi qu'un palier de gou-vernement s'organise pour qu'un autre palier assume le coût des ser-vices. Ces conflits de compétence affectent souvent les personnes qui dépendent le plus des services du gouvernement : les pauvres.

## Évaluation de la qualité de vie dans certaines localités canadiennes

En 1996, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) a lancé un projet pour assurer un suivi de la qualité de vie dans diverses localités canadiennes. Souhaitant améliorer la formulation des politiques publiques, des administrations municipales ont décidé de mettre au point ensemble (une première à ce niveau de gouvernement) un système de suivi national de la qualité de vie qui est désormais utilisé à l'échelle du pays. Le système est unique en ce sens qu'il fournit des séries chronologiques cohérentes nationales de mesures de la qualité de vie municipale. Le deuxième rapport est paru en mars 2001.

Le projet qualité de vie (QdV) a été conçu au départ pour mesurer comment les changements apportés à la structure des paiements de transferts fédéraux toucheraient les administrations municipales. La FCM a convenu avec ses membres qu'il fallait adopter un système pour mesurer les changements à la qualité de vie dans les localités. En partenariat avec 16 municipalités, elle a donc établi le système qui sert :

- à identifier les facteurs qui touchent la qualité de vie dans diverses localités canadiennes et à sensibiliser à ceux-ci;

- à mieux cibler les politiques et les ressources visant à améliorer la qualité de vie;
- à soutenir les efforts de collaboration pour améliorer la qualité de vie;
- à considérer les administrations municipales comme des partenaires solides et légitimes dans les débats sur les politiques publiques au Canada.

Dix-huit localités à travers le Canada font désormais partie du Groupe QdV que dirige Michael Phair, conseiller de la ville d'Edmonton et membre du conseil de la FCM.

Comme le rapport précédent, celui de mars 2001 contient données et analyses sur chaque localité participante, se fondant sur huit séries d'indicateurs soutenus par 41 mesures. Les indicateurs sont les suivants :

- **capital humain** — un profil des caractéristiques de la population liées à différents éléments (niveaux d'instruction et d'alphabétisation, diversité culturelle, structure par âge, immigration et niveaux de croissance);

- **niveau de vie** — mesures pour indiquer le coût de la vie par rapport au revenu moyen dans la localité;
  - **qualité de l'emploi** — mesures des niveaux d'emploi, distribution, équité, emploi à temps plein comparativement à emploi à temps partiel;
  - **qualité du logement** — mesures de la suffisance, de l'abordabilité et de la disponibilité;
  - **tension sociale** — une série de mesures sociales et économiques pour saisir l'incidence du stress au sein des populations vulnérables comme les ménages à faible revenu et les familles monoparentales;
  - **santé collective** — mesures indiquant le niveau de santé physique au sein de la localité comme le poids à la naissance et le nombre de jours de travail perdus pour cause de maladie;
  - **sécurité municipale** — mesures de la criminalité et de la violence, ainsi que des blessures personnelles;
  - **participation communautaire** — mesures pour refléter le degré de participation des citoyens (élections, dons de bienfaisance, etc.).
- Qu'a-t-on appris à la suite des deux rapports sur la qualité de vie? Dans celui de 1999, l'accent était mis sur l'écart entre les revenus dans les villes canadiennes, celui-ci étant plus grand que les moyennes nationales ou provinciales. En 2001, l'écart s'était creusé, malgré la solide reprise de l'économie durant les deux années précédentes, et aussi le fait que le revenu des ménages, **en moyenne**, avait augmenté. D'autres résultats dans ce dernier rapport offrent un mélange de bonnes et de mauvaises nouvelles pour les localités canadiennes participantes :
- les taux d'emploi et de chômage ont augmenté dans tous les groupes d'âge;
  - dans la plupart des localités, le revenu réel de tous les ménages, quel que soit leur niveau de revenu, a crû;
  - la proportion de ménages dépendant de l'assurance-emploi et de l'aide sociale a diminué (pour diverses raisons, y compris à cause des nouveaux critères d'admissibilité);



## Le Forum des citoyens sur l'air pur

Que se passe-t-il quand on demande à un groupe de Canadiens choisis au hasard de consacrer un week-end à une importante question d'ordre public? Les 2 et 3 juin, le Forum des politiques publiques a mis à l'essai une formule novatrice lors du Forum des citoyens sur l'air pur, à Vancouver.

On a commencé par faire un sondage auprès de 300 Britannico-Colombiens que l'on a interrogés sur divers enjeux portant sur la qualité de l'air. Les participants au sondage ont ensuite été invités à prendre part pendant tout un week-end à une réflexion sur la qualité de l'air. Soixante-huit personnes de tous âges et de toutes les couches de la société ont répondu à l'invitation.

Après, les participants avaient reçu des renseignements sur la qualité de l'air en Colombie-Britannique et dans le reste du Canada. On leur avait également expliqué les quatre trains de mesures possibles concernant la pollution atmosphérique.

Le premier jour, les citoyens ont entendu des exposés et participé à des discussions sur la situation de l'environnement atmosphérique; en petits groupes, ils ont pesé le pour et le contre des quatre modes d'intervention. Deux groupes d'experts se tenaient à leur disposition pour répondre aux questions. Le lendemain, les participants se sont réunis dans les mêmes petits groupes pour examiner l'ensemble des quatre modes d'intervention.

À la séance plénière de clôture, les participants ont énoncé les mesures qu'ils étaient prêts à assumer eux-mêmes et ils ont cerné les domaines exigeant, selon eux, une intervention accrue de la part du gouvernement, de la collectivité et des entreprises. Le ministre fédéral de l'Environnement, David Anderson, et la mairesse de Vancouver Nord, Barbara Sharp, ont écouté avec un vif intérêt leurs interventions.

M. Anderson a été impressionné par le sérieux manifesté par les participants à l'égard de ces questions. « Il est clair que vous estimez que la qualité de l'air est un enjeu important... le message m'est parvenu haut et fort. » Mme Sharp a souligné qu'il est important que les consommateurs agissent et signalent aux entreprises les raisons qui les poussent à préférer certains produits à d'autres : « Le consommateur est à lui seul très puissant. C'est grâce à lui que nous pourrions influencer concrètement sur les problèmes de pollution atmosphérique. »

L'expérience a suscité un vif enthousiasme, entraînant chez les participants une contribution énergique aux délibérations. Beaucoup ont exprimé un sentiment de « responsabilisation » du fait de prendre part à des discussions sur l'ordre public et de partager leurs opinions avec les élus. La vaste majorité des participants a reconnu ne pas avoir les connaissances nécessaires pour faire des choix ponctuels face aux facteurs ayant une incidence sur la qualité de l'air; s'ils étaient mieux renseignés, ont-ils dit, ils changeraient volontiers de comportement.

Au terme du week-end, les participants ont répondu de nouveau aux questions du sondage de départ. La comparaison des résultats est une bonne indication de la façon dont l'opinion des citoyens peut évoluer à la suite de discussions éclairées. On a pu constater des modifications appréciables dans certains domaines. Après le Forum, les citoyens étaient plus enclins à reconnaître le rôle décisif de chacun dans l'origine et la réduction de la pollution atmosphérique. En outre, les citoyens se montraient mieux disposés à prendre des mesures personnelles, par exemple, à délaisser l'utilisation de la voiture au profit des transports en commun, et on a constaté une adhésion plus forte aux initiatives gouvernementales tels des encouragements fiscaux pour inciter une modification du comportement. Au chapitre des normes pour la qualité de l'air, le Canada devrait, selon les citoyens, affirmer son rôle de chef de file.

Dans six mois, les participants au Forum des citoyens et un groupe témoin ayant répondu au sondage de départ feront l'objet d'un nouveau sondage afin de mesurer l'incidence à long terme du Forum des citoyens.

Le Forum des politiques publiques rendra compte des résultats dans un rapport résumant les aspects quantitatifs et qualitatifs des délibérations du Forum des citoyens, et publiera une étude de cas afin de faire connaître les avantages que l'on pourrait tirer de cette nouvelle forme de participation des citoyens. Il espère également tenir trois autres Forums des citoyens sur l'air pur à l'échelle du pays.

Beth Everson et David Brook  
Forum des politiques publiques

On trouvera des renseignements supplémentaires en consultant le site Web du Forum des politiques publiques, [www.pptforum.ca](http://www.pptforum.ca).

## Conditions préalables à la foresterie durable au Yukon

L'aménagement des forêts au Yukon, comme chez les voisins provinciaux du sud, a été le fondement des décisions de gestion relatives aux politiques sur le rendement durable et aux dispositions visant le non-épuisement et l'écoulement régulier des réserves ligneuses. Bien que répondant aux objectifs des organismes ressources privées et publiques, cette approche est sérieusement limitée dans son application, en particulier lorsqu'elle est envisagée du point de vue des droits des Autochtones.

En l'absence d'inventaires exacts des forêts, l'allocation au contingent de bois commercial au territoire du Yukon est basée sur des « hypothèses d'aménagement » et des plannings de récolte estimés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINIC). Le MAINIC a noté son engagement à consulter les Premières nations, de même qu'à encourager la participation de tous les membres de la collectivité avant de concéder des ententes de récolte de bois. Cependant, deux sujets de préoccupation ont été relevés. D'abord, le processus peut être considéré comme à peine plus qu'un exercice de rationalisation utilisé pour justifier des décisions d'aménagement qui ont déjà été prises et appliquées. Deuxièmement, étant donné que le processus de consultation existant s'inscrit dans le cadre d'un examen officiel de la participation du public, la participation des Premières nations peut être structurée comme une relation de conflit interne-externe dans laquelle les attitudes du gouvernement et des Premières nations peuvent entrer en concurrence.

C'est devant cette toile de fond que les Premières nations du centre du Yukon ont déterminé deux conditions préalables pour la gestion durable des forêts, notamment la réalisation par le MAINIC d'un inventaire biophysique exact des ressources forestières dans le centre du Yukon. On ne saurait trop insister sur la nécessité de dresser un tel inventaire si nous devons adopter une approche durable et mieux informée de l'aménagement des forêts. En outre, compte tenu du rôle social, culturel et économique des ressources forestières pour les collectivités du Yukon, une évaluation exacte de leur utilisation locale est essentielle pour que la politique sur les forêts reflète les besoins futurs des résidents du Yukon.

Ces conditions préalables ne devraient toutefois pas être considérées comme des obstacles à la foresterie industrielle. La foresterie industrielle durable est plutôt considérée comme une bonne occasion économique viable pour le Yukon. Ceci étant dit, le développement de la foresterie industrielle dans le territoire du Yukon doit être guidé par des décisions de gestion saines et bien éclairées qui respectent d'abord les droits et les intérêts à long terme des Premières nations.

Au cours des dix-huit derniers mois, les Premières nations des Nacho Nyak Dun, des Tr'ondek Hwetch'in, de Little Salmon Carmacks et de Selkirk au centre du Yukon ont contribué à l'établissement d'une capacité de gestion des ressources forestières.

plutôt que se concentrer lorsqu'il s'agit de l'allocation d'une quantité fixée et à ce jour inconnue de ressources forestières.

C'est devant cette toile de fond que les Premières nations du centre du Yukon ont déterminé deux conditions préalables pour la gestion durable des forêts, notamment la réalisation par le MAINIC d'un inventaire biophysique exact des ressources forestières dans le centre du Yukon. On ne saurait trop insister sur la nécessité de dresser un tel inventaire si nous devons adopter une approche durable et mieux informée de l'aménagement des forêts. En outre, compte tenu du rôle social, culturel et économique des ressources forestières pour les collectivités du Yukon, une évaluation exacte de leur utilisation locale est essentielle pour que la politique sur les forêts reflète les besoins futurs des résidents du Yukon.

Les projets du centre du Yukon sont un exemple pratique de la synergie possible entre la politique et les applications au niveau communautaire.

**Doug VanBibber**  
Coordonnateur,  
Projet des collectivités durables du centre du Yukon  
et  
**David Natsher**  
Réseau de centres d'excellence sur la gestion durable des forêts,  
University of Alberta





Le saviez-vous...

## Collaboration entre des entreprises et des groupes environnementalistes

*Markets Initiative* est une coalition de quatre groupes environnementalistes à but non lucratif de la Colombie-Britannique. The Forest Action Network, The Friends of Clayoquot Sound, Greenpeace Canada et le Sierra Club font la promotion d'une économie durable. Cette initiative de marketing, de facilitation et de sensibilisation a pour objet de réduire l'exploitation des forêts ancestrales au Canada et de créer un levier économique et politique pour leur protection, et ce, en travaillant avec les entreprises à revoir les pratiques d'achat et d'investissement qui s'appliquent aux produits du bois et du papier.

Dans le cadre de cette initiative, les entreprises sont mises en contact avec des fournisseurs de produits du bois qui commercialisent des articles comme du papier, des matériaux de construction et des emballages qui ne contiennent pas de fibres provenant de forêts anciennes. Cela permet d'ouvrir des marchés à ceux qui privilégient une exploitation forestière durable et de fournir des outils aux entreprises qui veulent démontrer leur bonne conscience environnementale. Parmi les entreprises qui se sont engagées à ne pas utiliser du papier provenant de nos vieilles forêts, on retrouve plusieurs multinationales de premier plan.

La coalition *Markets Initiative* aide aussi les entreprises qui veulent aller encore plus loin en les mettant en contact avec des fournisseurs de produits du bois faits à partir de fibres recyclées, ou en leur permettant de réduire leur consommation de papier en vue de diminuer leurs frais d'exploitation. Parmi les autres projets, il y a la recherche de sources d'approvisionnement en produits non ligneux (par exemple, le chanvre).

La coalition démontre comment les entreprises et les groupes environnementalistes peuvent travailler ensemble pour contribuer au développement durable.

Pour plus de renseignements, visitez le site Web <http://www.oidgrowthfree.com>.

DM

On fêtera en 2002 le 10<sup>e</sup> anniversaire du Sommet de la Terre. Qu'est-ce qui est resté du sommet de Rio? Quelles sont vos attentes par rapport au prochain Sommet mondial sur le développement durable?

Rio a été un événement à caractère éminemment politique : c'était le plus grand rassemblement de chefs d'État de l'histoire. Avec le recul, on voit que les options et les attentes des participants étaient extrêmement variées. À mon avis, le Canada a joué un rôle très important dans la mesure où il a haussé les attentes d'un cran. Je crois que les entreprises et les collectivités ont dépassé ces attentes, mais ce n'est pas le cas de la communauté internationale et des gouvernements nationaux.

Pour ce qui est du Sommet mondial de 2002, nous n'y voyons goutte! Les choses sont nébuleuses. Les organisateurs veulent absolument en faire le premier Sommet mondial sur le développement durable plutôt qu'un sommet à deux volets : un sur l'environnement et l'autre sur le développement, comme ce fut le cas du Sommet de la Terre. Il existe une autre différence, à savoir que nous souhaitons passer des déclarations à une approche davantage axée sur les résultats. Enfin, nous devons recruter une nouvelle génération de leaders acquis au développement durable.

**Que répondez-vous à ceux qui disent que le développement durable comporte des problèmes conceptuels?**

Le développement durable représente un progrès considérable pour ce qui est de l'idée que nous faisons de la planète et de la place que nous y occupons. Nous avons eu moins d'une génération pour réfléchir à cela, il est donc normal qu'une certaine ambiguïté subsiste. Nous ne sommes pas loin ici de l'ambiguïté constructive qui entoure d'autres enjeux publics, l'innovation par exemple, le grand thème nébuleux en vogue que le gouvernement cherche à circonscrire. À mon avis, si le concept du développement durable nous contraint à repenser nos valeurs en profondeur à titre de citoyens et à titre de fonctionnaires, cette réflexion publique doit plutôt être perçue comme la manifestation d'un discours social sain, nécessaire et animé.

PH

## Un entretien avec Robert Slater

Robert Slater a passé toute sa carrière à Environnement Canada. Il y a occupé de nombreux postes dont celui de directeur général pour l'Ontario et de sous-ministre adjoint dans trois des quatre secteurs du ministère. Il en est aujourd'hui le sous-ministre adjoint principal.

**Pourquoi êtes-vous entre dans la fonction publique? Et pourquoi avez-vous passé toute votre carrière à Environnement Canada?**

J'étais expert-conseil en environnement dans le secteur privé avant d'entrer dans la fonction publique au début des années 70. J'avais l'intention de rester le temps de parfaire mes compétences, et ce, dans le but de mieux servir mes clients. Je suis resté un peu plus longtemps que prévu... La décision de faire carrière à Environnement Canada s'est dessinée petit à petit. Je n'avais fait aucun projet en ce sens. Les dossiers évoluaient tellement vite que j'avais toujours de nouveaux défis à relever dans ce ministère.

Ça se comprend d'ailleurs. Il faut environ 25 ans pour régler un problème environnemental dans le court terme. Pour le long terme, le changement climatique par exemple, c'est de l'ordre d'un siècle. J'ai commencé à m'intéresser aux pluies acides en 1974 lorsque j'ai contribué à la rédaction d'un rapport technique sur la question. Ce n'est cependant qu'en 1991 qu'a été signé l'Accord Canada-Etats-Unis sur la qualité de l'air. On y a donc consacré 17 ans, des premières observations scientifiques jusqu'à la mise en œuvre de la politique.

**Dans quelle mesure la prise de conscience et les correctifs par rapport aux problèmes environnementaux ont-ils évolué depuis les années 70?**

À l'époque, l'approche « commandement et contrôle » était en vogue. Les problèmes environnementaux étaient très visibles. La fumée noire et les eaux d'égout brutes retenaient toute l'attention du public. La situation était d'une telle gravité qu'on ne pouvait plus fermer les yeux. La « mort » du lac Erie avait été associée à la putréfaction des poissons et des algues, et il en résultait une pollution si concentrée que les chalets en bordure du lac avaient noirci. Pour remédier à des problèmes aussi manifestes, il fallait aller en amont afin de repérer et de bloquer la source polluante (sulfure d'hydrogène). Nous avions baptisé cette démarche

**Quel a été l'apport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (Notre avenir à tous)?**

Brundtland a démontré que nous nous dirigeons dans la mauvaise direction. Le rapport, intitulé *Notre avenir à tous*, a enrichi énormément notre réflexion à deux égards. D'abord, nous avons dû reconnaître que l'approche « réaction et traitement » contribuait de fait à la dégradation de l'environnement. Ensuite, la Commission nous a convaincus qu'il fallait adopter une démarche préventive. De plus, jamais on n'avait pu obtenir l'adhésion des leaders mondiaux à des idées

*Notre avenir à tous* fusionne des concepts de macroéconomie, de science environnementale, de philosophie sociale et morale. C'est un texte révolutionnaire qui nous a fait comprendre essentiellement que l'idée que nous nous faisons du monde était à l'envers. Jusque-là, on s'imaginait a priori que l'environnement était une composante de l'économie. Le rapport a renversé cette conviction en affirmant que l'économie tourne à l'intérieur d'un système environnemental aux limites fixes. De plus, on y a établi le lien qui existe entre nos actions d'aujourd'hui et le bien-être des générations futures. Finalement, il offrait une contre-interprétation au point de vue selon lequel le progrès en matière d'environnement ne pouvait être réalisé que par une distribution des peines nécessaires à sa mise en œuvre. En opposition à cette vision puritaine et moins constructive, *Notre avenir à tous* démontrait en quoi le développement durable offrait de nouvelles opportunités.

inopérant.

« réaction et traitement », mais nous sommes rapidement rendu compte que le traitement était



## Efficacité – Création de synergies entre les initiatives gouvernementales et industrielles

Mondialisation galopante, révolution numérique, évolution ultrarapide des procédés et des produits et marchés chaotiques caractérisent les milieux d'affaires du XXI<sup>e</sup> siècle. Tous ces phénomènes s'entremêlent sur une planète qui, croit-on, ne peut plus faire fi de certains enjeux écologiques, par exemple appauvrissement de la couche d'ozone, biodiversité, qualité de l'eau et changement climatique. Il faut repenser les stratégies commerciales, c.-à-d. fournir aux consommateurs des produits et des services à fort rapport économique et accroître la productivité des ressources. Pour ce faire, il faut développer des matériaux, des produits ainsi que des procédés de fabrication et des services économi-

ques. Les multinationales examinées sont conscientes que l'utilisation de différents outils d'efficacité — systèmes de gestion, prise en compte du cycle de vie, programmes de gestion des fournisseurs, conception écologique, rapports et communications sur l'environnement — peuvent les aider à améliorer leur productivité et leur avantage concurrentiel. Formation et sensibilisation, éco-étiquetage, tactiques commerciales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, certification forestière et programmes de vérification et d'assurance sont d'autres moyens auxquels peuvent recourir les multinationales.

### DES CHEFS DE FILE QUI PEUVENT EN MONTRER L'ÉCOCAPACITÉ

L'efficacité peut se définir comme la fabrication et l'utilisation de produits et de services à prix compétitifs, sur la base d'objectifs environnementaux et sociaux. L'étude intitulée *The Role of Eco-Efficiency: Global Challenges and Opportunities for the 21<sup>st</sup> Century* est une recherche approfondie qui a aidé à arrêter les arguments en faveur de l'efficacité. En partenariat avec les ministères de l'Environnement, des Transports, de l'Industrie, de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, et des Finances, Ressources naturelles Canada a piloté cette étude dans le cadre du projet sur le développement durable du Projet de recherche sur les politiques.

L'étude définit l'efficacité dans le contexte du développement durable, identifie et explique les offensives économiques et écologiques pour l'efficacité, cite des exemples de pratiques exemplaires et examine le rôle de promoteur de l'état dans le domaine.

Dans le concept même de l'efficacité, il existe un lien étroit entre la performance environnementale et la valeur pour l'action-naire. On a constaté que la pratique de l'efficacité va des simples méthodes industrielles normales destinées à améliorer le rendement des ressources et de l'énergie aux initiatives pointues de redéfinition des procédés et des produits.

Les multinationales examinées sont conscientes que l'utilisation de différents outils d'efficacité — systèmes de gestion, prise en compte du cycle de vie, programmes de gestion des fournisseurs, conception écologique, rapports et communications sur l'environnement — peuvent les aider à améliorer leur productivité et leur avantage concurrentiel. Formation et sensibilisation, éco-étiquetage, tactiques commerciales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, certification forestière et programmes de vérification et d'assurance sont d'autres moyens auxquels peuvent recourir les multinationales.

### LE RÔLE DU GOUVERNEMENT

Pour plus de renseignements sur l'étude, ou pour obtenir celle-ci sur CD-ROM, veuillez contacter Ramona Baksh à rbaksh@nrcan.gc.ca ou au (613) 947-5210.

L'étude est publiée sur CD-ROM, et on est en train de consacrer un cahier de vulgarisation qui comprendra un module de formation destiné aux petites et grandes entreprises de tous les secteurs. La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie travaille sur ce module de concert avec les ministères responsables de la recherche.

L'étude fournit en outre l'information nécessaire pour aider les entreprises à pratiquer l'efficacité et à identifier les enjeux. En développant une meilleure compréhension à leur égard, le gouvernement fédéral est mieux placé pour, d'une part, orienter l'établissement de politiques et de programmes et, d'autre part, pour accroître la capacité des entreprises à faire progresser le développement durable grâce à l'efficacité. Enfin, l'étude a prouvé que ce concept n'est pas l'affaire d'un seul secteur et qu'il interpelle une foule d'entreprises canadiennes florissantes.

dans leur stratégie de développement durable des mesures précises axées sur l'efficacité. Ce concept est également un élément important du plan d'action sur l'innovation proposé au nom du gouvernement fédéral.

régles et aux normes, règles et institutions que construisent les acteurs comme solution à ces conflits. L'adaptation est double : une adaptation due à l'émergence de problèmes d'environnement, qui force un changement de pratiques, et une adaptation sociale, due à la présence d'une pluralité d'acteurs qui doivent apprendre à négocier entre eux. Enfin, dernière adaptation, cognitive celle-ci, l'information sur la qualité des milieux naturels et sur les impacts environnementaux des activités humaines est une variable critique dans la prise de décision en matière d'environnement dont les acteurs doivent tenir compte.

## Regards sur l'extérieur

# Le World Business Council for Sustainable Development

Le World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), qui célèbre son dixième anniversaire, a pour mission de jouer un rôle de chef de file dans le monde des affaires pour contribuer au développement durable, ainsi que de promouvoir l'efficacité, l'innovation et un entrepreneurship responsable. Les 150 multinationales qui font partie de cette coalition démontrent qu'il est possible (et rentable) de gérer dans l'optique d'un développement durable.

Le WBCSD travaille sur quatre fronts : rôle de chef de file en affaires (promotion des intérêts), élaboration des politiques (collaboration avec les gouvernements), pratiques exemplaires (démonstration que l'on peut être compétitif tout en contribuant au développement durable) et collaboration à l'échelle mondiale (aide aux pays en développement et en transition).

*Sustainability Through the Market*, une publication récente du WBCSD, donne les clés du succès pour qu'une gestion axée sur le développement durable ne nuise pas à la compétitivité de l'entreprise. On y illustre des exemples d'efficacité où les déchets ont été transformés en intrants dans le processus de production, ce qui a permis d'éliminer les problèmes d'enfouissement et de protéger les ressources naturelles. On y souligne également le rôle que peut jouer l'innovation pour aider les entreprises à demeurer compétitives tout

en visant trois objectifs essentiels. Les renseignements sur les produits constituent une autre clé du succès : il faut que les entreprises donnent de l'information sur les intrants, les extrants et les processus. Cela éclaire les consommateurs et favorise la mise en marché de produits faits pour durer.

La publication contient d'autres clés du succès. On y indique clairement que les grandes multinationales peuvent changer et changer leurs pratiques commerciales de façon à maintenir leur rentabilité tout en contribuant au développement durable.

Le commerce est souvent considéré comme un obstacle (au mieux) ou un fardeau (au pire) dans la quête d'un développement durable. Les membres du World Business Council on Sustainable Development sont en train de démontrer que les pratiques commerciales responsables d'un point de vue social et environnemental sont rentables et, peut-être plus important encore, favorisent la compétitivité à long terme.

Le site Web du WBCSD (<http://www.wbcsd.ch>) présente des études de cas et donne les pratiques exemplaires sur la façon d'intégrer les principes de développement durable aux activités commerciales.

DM

Pour plus d'information, consulter le site Internet de la Chaire UNESCO - Université Laval sur le développement durable à l'adresse : <http://www.ulaval.ca/vrr/rech/Regtr/00133.html>.

Louis Guay  
Professeur, Département de sociologie  
Directeur, Chaire UNESCO - Université Laval sur le développement durable  
Université Laval



Enfin, nos recherches abordent

des questions qui sont presque

toutes liées à l'aménagement du

territoire. En contexte québécois,

l'aménagement du territoire relève

de pratiques, de politiques et d'or-

ganisations diversifiées. L'aména-

gement urbain et régional est sous la

responsabilité des gouvernements

municipaux. La forêt et l'agriculture

relèvent directement de ministères.

La coordination n'est pas toujours

aisée. Dans le cadre de la signature

par le Canada de la *Convention sur*

*la diversité biologique*, on peut se

demander comment l'aménagement

du territoire, dans toutes ses vari-

antes, sera appelé à changer ses

orientations et ses pratiques afin

de protéger, restaurer, voire aug-

menter, la biodiversité. Il s'agit d'un

défi de taille, auquel les institutions

et les acteurs sociaux, y compris

locaux, seront bientôt confrontés.

Ce projet ne fait que débiter, mais

il vise à comprendre jusqu'à quel

point la protection de la biodiversité

est intégrée et peut être inté-

grée aux pratiques et aux décisions

en aménagement du territoire.

## ADAPTATION ET RÉSOLUTION DES CONFLITS

Pour conclure, nous avons conçu nos recherches sous l'angle d'une gestion sociale élargie des problèmes d'environnement. Celle-ci met en présence une diversité d'acteurs qui sont appelés à négocier entre eux des solutions, y compris institutionnelles, pour résoudre des problèmes écologiques. Nous avons observé que cette diversité d'acteurs et d'intérêts conduit à des conflits. Nous nous attardons aux manières dont les conflits sont

coordination, d'information et de

consultation, afin d'opérer une

prise de conscience qu'une gestion

régionale de l'eau est nécessaire.

Grâce à cette structure, les déci-

deurs locaux et régionaux sont

appelés à construire eux-mêmes les

principes et les règles d'une gestion

coordonnée, conduisant éventuelle-

ment à une politique commune ou

à des décisions mieux coordonnées.

L'auteur accorde beaucoup d'import-

ance aux interactions et aux négocia-

tions entre acteurs, individuels

et collectifs. Son but est de rendre

compte comment les acteurs cons-

truisent ensemble un « régime »

d'environnement régionalisé, leur

permettant de faire face à des pro-

blèmes d'environnement et de ges-

tion communs.

Une troisième recherche porte

sur l'expérience de la forêt modèle

du Bas-Saint-Laurent au Québec.

Dans la perspective d'une gestion

durable de la forêt, la forêt modèle

de l'est du Québec est intéressante

à plusieurs égards. D'abord, il s'agit

d'une expérience d'utilisation poly-

valente et écologique de la forêt.

Ensuite, l'expérience a donné lieu

à des formes de tenure originales.

Les auteurs veulent évaluer les

impacts de ces nouveautés sur l'ex-

ploitation forestière et les commu-

nautés forestières avoisinantes. Ils

se demandent aussi à quelles con-

ditions l'expérience pourrait être

appliquée à d'autres régions

forestières du Québec. Finalement,

dans un contexte où toute la région

de l'est du Québec se dépeuple et

vit des difficultés économiques

récurrentes, les auteurs cherchent

à évaluer en quoi une expérience

de forêt modèle peut être généra-

trice de développement régional.

campagnes québécoises et les con-

flits socio-environnementaux qui en

découlent. Comparant la réaction

de diverses collectivités rurales à

cette production concentrée, les

auteurs ont fait l'hypothèse que les

conflits observés entre producteurs

et résidents ne concernent pas

seulement le problème des odeurs

et de la pollution des sols et de

l'eau, causée par l'épandage de

purin, mais est un indice de visions

opposées de la ruralité et de la pro-

duction agricole. Le monde rural

n'est plus uniquement habité par

des producteurs agricoles et les

valeurs et normes écologiques

penètrent un public de plus en plus

large. Les conflits sont donc révéla-

teurs d'attitudes nouvelles à l'égard

de l'environnement et des cam-

pagnes. Le but de la recherche est

de comprendre l'origine et l'évolu-

tion de ces conflits, mais aussi de

voir en quoi ils relèvent de visions

hétérogènes, parfois opposées, de la

ruralité, de l'environnement et de

l'agriculture.

Une seconde recherche traite

par bassin versant au Québec, le

COBARIC. Ce comité de bassin,

mis sur pied par le gouvernement

du Québec, vise à réunir en une

seule institution les acteurs locaux

et régionaux responsables de la

gestion de l'eau et, de manière

plus large, des activités qui ont

ou peuvent avoir une incidence

sur la qualité de l'eau. L'approche

est ici différente : l'auteur a pris

le parti d'une gestion interactive

et dynamique de l'eau et de l'envi-

ronnement. En effet, le COBARIC

cherche à unir des acteurs et

décideurs en une structure de



## La gestion sociale de l'environnement

Dans le cadre de son mandat de recherche et d'enseignement sur le développement durable, la Chaire UNESCO-Université Laval sur le développement durable a entrepris un programme de recherche sur la gestion sociale des problèmes d'environnement. Le programme tire son essence d'une idée selon laquelle les problèmes écologiques sont l'affaire de tous et que tous les acteurs sociaux, privés et publics, locaux et nationaux, peuvent être confrontés à des problèmes qui exigent deux et d'elles des modifications de pratiques établies comme des changements institutionnels.

### LA « CONSTRUCTION » DES PROBLÈMES ÉCOLOGIQUES

Nos recherches se sont d'abord intéressées à comprendre comment les acteurs sociaux prennent conscience des problèmes écologiques. Ceci ne va pas de soi. En effet, les problèmes écologiques sont construits. Ils sont construits par l'information, la plupart du temps scientifique, qui décrit et mesure l'impact d'une pratique, d'une activité et d'une décision sur un milieu naturel donné. Les données ainsi produites comportent souvent des incertitudes. Or, dans les mailles de l'incertitude se logent les prises de position des acteurs sociaux. En effet, puisque normale-ment un problème exige une solution et que celle-ci peut mettre en cause des pratiques et des habitudes sociales et économiques, les acteurs, surtout ceux qui seront touchés par une décision, sont

**Une décision en matière  
d'environnement est rarement  
définitive; il faut régulièrement  
la repenser en fonction de  
connaissances nouvelles. De ce  
point de vue, la gestion de  
l'environnement ne peut être  
qu'une gestion adaptative, car les  
écosystèmes comme les activités  
humaines sont toujours  
changeants.**

La compréhension d'un problème d'environnement nécessite des acteurs sociaux d'être à l'affût d'une information de qualité, renouvelée et traduite dans des termes opérationnels, même en présence d'incertitude. Une décision en matière d'environnement est rarement définitive; il faut régulièrement la repenser en fonction de connaissances nouvelles. De ce point de vue, la gestion de l'environnement ne peut être qu'une gestion adaptative, car les écosystèmes comme les activités humaines sont toujours changeants.

En second lieu, les acteurs construisent les réponses à donner aux problèmes qui se posent à eux. Ils sont aussi très différents les uns des autres. Leurs intérêts, leurs ressources, leurs connaissances ne sont pas les mêmes. Le consensus n'est pas forcément acquis d'avance. De même, les solutions décidées et les institutions pour les mettre en œuvre sont élaborées par ces acteurs hétérogènes, disposant de ressources et de pouvoirs inégaux. Nos projets se sont attachés à comprendre et à mesurer cette hétérogénéité et en faire un élément explicatif de la politique environnementale. Cependant, la diversité et le conflit qui sont souvent la suite ne sont pas les seuls caractéristiques de la gestion de l'environnement. Si plusieurs problèmes d'environnement donnent naissance à des conflits, il arrive que se développe une dynamique conflit-coopération :

le conflit initial se transforme en coopération; cette dernière étant fondée sur l'acceptation d'une pluralité d'intérêts et de visions des choses que les acteurs apprennent à respecter. La gestion environnementale est, de ce point de vue, une constante adaptation à cette réalité.

### LES ENJEUX

#### ENVIRONNEMENTAUX

Nous nous sommes penchés sur des enjeux environnementaux d'importance au Québec. Le premier enjeu étudie la concentration de la production porcine dans les

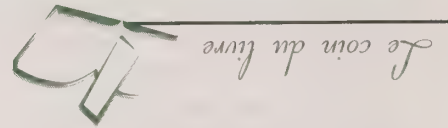


Le soin que mettent les Affaires étrangères à intégrer les questions environnementales dans leurs politiques et activités commerciales concourt à faire du Canada un chef de file dans le dossier des corridors nord-américains.

L'intérêt qu'on porte aux aspects environnementaux des corridors aux niveaux supérieurs du gouvernement a aidé à l'avancement des études et au financement des programmes sur le sujet. L'information et les analyses provenant du *Projet sur les corridors verts* a démontré dans quelle mesure les trois gouvernements nationaux sont contraints par leur mandat et leurs limites législatives lorsque vient le temps de travailler ensemble par-delà leurs frontières sur des questions environnementales ou sur toute autre question d'intérêt commun. En l'absence de traités internationaux, ils doivent recourir aux ONG environnementales, aux organisations internationales ainsi qu'à de nouvelles institutions souples pour atteindre leurs objectifs.

#### AUTRES PERSPECTIVES ET DIRECTIONS

Depuis la publication de son premier rapport, le *Projet sur les corridors verts* a entraîné un examen d'autres initiatives, notamment les échanges dans la formation sur la lutte contre les incendies et dans les ressources en conservation, la mise en œuvre du *Clean Cities Program*, une autre série de stages au Mexique dans des projets reliés à l'environnement, et l'expansion de l'éco-tourisme régional relié aux corridors. Les recherches



## Couloirs nord-américains de transport et d'échanges commerciaux

« Les échanges entre le Canada, les États-Unis et le Mexique se sont intensifiés depuis la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). L'étude *Les couloirs nord-américains de transport et d'échanges commerciaux* se penche sur les incidences environnementales de ces échanges commerciaux dans cinq segments binationaux de trois grands couloirs

de transport visés par l'ALENA, surtout au niveau de la qualité de l'air. Les cinq segments étudiés sont l'air. Les cinq segments étudiés sont Vancouver-Seattle, Winnipeg-Fargo, Toronto-Detroit, San Antonio-Monterrey et Tucson-Hermosillo. L'étude établit les flux actuels et futurs de marchandises, le débit des véhicules transportant des marchandises et leurs émissions dans chacun de ces segments. Il

Y est également question de l'incidence de plusieurs stratégies d'atténuation. »  
Pour plus d'information, consulter : *Les couloirs nord-américains de transport et d'échanges commerciaux : incidences environnementales et stratégies d'atténuation*. Commission nord-américaine de coopération environnementale, 2001, disponible à l'adresse : [http://www.cec.org/programs/projects/pollutants\\_health/trinational/corridors-f.pdf](http://www.cec.org/programs/projects/pollutants_health/trinational/corridors-f.pdf).

actuelles portent sur la qualité de l'air et sur l'analyse de rentabilisation concernant les conversions aux combustibles de remplacement.  
En mars 2001, à Winnipeg, a eu lieu un atelier, parrainé par la Commission nord-américaine de coopération environnementale et organisé par le *Projet sur les corridors verts*, au cours duquel les participants se sont penchés sur les corridors et sur les meilleures pratiques environnementales à ce sujet. Un document de travail utilisé au cours de cet atelier, produit par ICF Consulting et intitulé *Les couloirs nord-américains de transport et d'échanges commerciaux : incidences environnementales et stratégies d'atténuation*, contient plusieurs conclusions controversées, notamment à l'effet que la cote environnementale du transport ferroviaire baisse de plus en plus.  
Les corridors de commerce et de transport ne concurrencent pas que les routes, les voies ferrées, l'équipement de transport et le tonnage. Même si les données financières sur leur essor commercial sont impressionnantes, ces corridors représentent beaucoup plus. Le *Projet sur les corridors verts* a donné des exemples convaincants de la façon dont le commerce et le transport sont reliés aux questions d'intérêt commun, de géographie et d'environnement, d'un bout à l'autre du continent.  
**Terry Duguid**  
Président, Manitoba Clean Environment Commission  
**Kenneth Beeson**  
Gestion des politiques gouvernementales

## Programme de recherche

# Les corridors verts en Amérique du Nord

## LES RÉSULTATS

La création du réseau de savoirs sur le transport (*Transportation Knowledge Network*) découle de ce projet. L'association d'universités et d'instituts de transport des trois pays permet l'échange de données et l'élaboration de cours sur le transport durable, spécialement sur le transport dans la région centrale du continent. Basé à l'Université du Manitoba, ce réseau a fait de la question des corridors un point central des programmes conjoints de recherche de cette institution.

Il convient également de citer la création de stages au Mexique dans des projets reliés à l'environnement et aux corridors pour des Canadiens et Canadiennes récemment diplômés. La recherche sur les besoins environnementaux du Mexique, effectuée au pays même, a rendu possible l'établissement des contacts personnels et de la base de connaissances qui ont permis à des entreprises, des ONG et des organismes gouvernementaux du Canada de travailler plus efficacement avec leurs homologues mexicains.

Le *Projet sur les corridors verts* a eu comme troisième résultat principal une série d'initiatives pour protéger les monarques dans leur migration d'un bout à l'autre de l'Amérique du Nord. Un intérêt commun transcontinental a mené à la création de programmes scolaires dans les trois pays ainsi qu'au financement de l'infrastructure nécessaire à la protection des habitats où les monarques passent l'hiver aussi bien que de cours spécialisés. Cette initiative a permis de trouver des solutions pour la conservation et a contribué à établir les liens communautaires nord-américains essentiels au concept des corridors. Elle a de plus mis en évidence que, pour assurer la protection de ces corridors, et non seulement pour le bénéfice du secteur du transport commercial les lois et les règlements devront être uniformisés.

Il est important de souligner qu'il s'agit d'un travail de collaboration. Le gouvernement du Canada soutient des initiatives liées aux corridors dans de nombreux ministères. L'initiative sur le *Transport durable écologique* (*Environmentally Sustainable Transport*) d'Environnement Canada fournit des critères solides, basés sur des faits, pour l'élaboration des futures stratégies gouvernementales. Les rapports de Transport Canada sur les corridors et son programme *Sur la route du transport durable* sont source de précieux renseignements et d'idées ainsi que de financement. Aussi,

On observe depuis une dizaine d'années l'émergence de corridors de commerce et de transport en Amérique du Nord, présage d'une tendance pour l'avenir. Les documents qui traitent du fort accroissement des déplacements nord-sud sur les routes et les chemins de fer en font l'analyse selon une grille dont les éléments sont l'augmentation du volume de la circulation, le développement économique et les revenus nationaux.

Les aspects environnementaux de ces corridors n'ont été ajoutés à cette liste que depuis peu. Pourtant, leurs répercussions sur la qualité de l'air, l'étalement urbain, l'encombrement des voies de circulation, la migration de la faune et la santé humaine ont de quoi inquiéter.

**LE PROJET**  
Le *Projet sur les corridors verts* (*Green Corridors Project*) est l'une des contributions canadiennes les plus novatrices en matière de recherche appliquée et de programmes environnementaux dans ce domaine. Mis sur pied en 1999, ce projet faisait suite aux recommandations d'un groupe consultatif du gouvernement pour qui la question de ces corridors, aucunement limitée à l'infrastructure pour le transport et au tonnage, comporterait aussi des éléments essentiels, quoique moins visibles, qui touchent de nombreuses facettes de la vie des Nord-Américains.

Financé en grande partie par le gouvernement fédéral dans le cadre d'un programme conjoint réunissant le gouvernement du Manitoba et la Ville de Winnipeg, le *Projet sur les corridors verts* avait pour objet d'examiner et de tester des concepts environnementaux reliés aux corridors de commerce et de transport, particulièrement ceux qui traversent le centre du continent jusqu'au Mexique.

Le premier rapport, publié en novembre 1999, expliquait les deux volets du projet, c'est-à-dire l'étude des questions et l'élaboration de projets innovateurs et pratiques portant sur les programmes et les partenariats environnementaux binationaux et trinationaux. S'il abordait les combustibles de remplacement, le transport multimodal et l'efficacité du camionnage, le rapport touchait aussi à d'autres questions moins souvent associées au commerce et au transport, comme l'écotourisme, les réseaux de savoirs, la gestion de la conservation et les stages dans le domaine de l'environnement.





<http://www.iidd.org>

L'Institut international du développement durable (IIDD) a pour mission de promouvoir l'innovation et partant de favoriser le développement durable des sociétés. L'IIDD cherche à montrer comment l'ingéniosité humaine peut permettre d'accroître le bien-être de l'environnement, de l'économie et de la société grâce à la recherche sur les politiques, à l'échange d'information, à des projets en collaboration avec des partenaires mondiaux, à l'analyse et à l'action sociale. Afin d'assurer la durabilité du développement, l'Institut fait des recommandations stratégiques sur le commerce et l'investissement internationaux, la politique économique, les changements, la mesure et les indicateurs climatiques, ainsi que la gestion des ressources naturelles.

<http://www.iadp.org/AFAMV/describe.htm>

**Adaptive Management Network (AMN)** – Les praticiens qui travaillent à la gestion des ressources dans leur région ont également recours au mentorat et au dialogue afin d'aider leurs pairs dans leurs activités de gestion. AMN a pour objectif de renforcer la capacité interne et externe de gestion des ressources en vue d'une gestion adaptative efficace des écosystèmes. À cette fin, il favorise la communication et la collaboration entre les praticiens et les scientifiques, peu importe la discipline, l'organisation, l'institution et la région auxquels ils se rattachent. Jusqu'à maintenant, AMN a concentré ses travaux sur les grands réseaux hydrographiques et la question des « espaces verts » a été abordée à quelques reprises.

## Perspectives de l'environnement

Les Perspectives de l'environnement de l'OCDE présentent, dans une optique économique, des projections relatives aux pressions environnementales et aux modifications de l'état de l'environnement susceptibles de l'intervenir d'ici 2020. À partir d'une analyse des facteurs économiques, sociaux et technologiques qui ont un impact sur l'environnement, cet ouvrage fournit, à l'horizon 2020, des projections des pressions exercées sur l'environnement par des secteurs clés de l'économie (agriculture, foresterie, pêche, transports, énergie et certains secteurs industriels) ainsi que des projections des modifications de l'état de l'environnement dans des domaines bien précis (ressources en eau douce, biodiversité, changement climatique, qualité de l'air et déchets). Il aborde également certaines questions intersectorielles, comme la santé humaine et l'environnement, les liens entre aspects sociaux et environnementaux, et le rendement de l'utilisation des ressources. Enfin, Les Perspectives de l'environnement de l'OCDE présentent une évaluation des cadres institutionnels liés à l'environnement, ainsi qu'un examen des effets économiques et environnementaux de panoplies de mesures concrètes susceptibles de répondre aux principaux problèmes identifiés. Pour plus d'information, voir OCDE, *Les perspectives de l'environnement de l'OCDE*, 2001, disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/publications/e-book/9701012e.pdf>.

KP

Amérique latine.

Le Programme d'appui à la biodiversité, auquel collaborent le Fonds mondial pour la nature (WWF), la société Conservation de la nature (TNC) et l'Institut des ressources mondiales (WRI), a pour mission de promouvoir la préservation de la biodiversité mondiale. Il a mené des centaines de projets de conservation dans plus de 50 pays partout au monde. Le site Web offre de l'information sur différents projets de gestion adaptative réalisés en Afrique, en Asie et en

[http://www.bsonline.org/issues/3rd\\_level/adaptive.html](http://www.bsonline.org/issues/3rd_level/adaptive.html)

Un véritable projet participatif développe des compétences, des intérêts et des capacités qui se poursuivent lorsque le projet prend fin. Cette continuité exige toutefois que l'on surmonte de grandes contraintes sociales, culturelles, institutionnelles et techniques. [Changeinks.net](http://www.masseys.ac.nz/changeinks/co-man.html) travaille en ce sens : il fournit de l'information à ceux qui travaillent avec les communautés afin de les aider à identifier et à adopter des pratiques plus durables de gestion des ressources naturelles. Les liens et les documents que renferme le site Web permettent de prendre connaissance d'une foule d'approches, de renseignements et de théories se rapportant au développement durable, à la gestion adaptative, à l'apprentissage coopératif, à l'évaluation et au suivi participatifs, à la recherche-action, à la facilitation, à la résolution de conflits et à la conception de systèmes d'information.

<http://www.masseys.ac.nz/changeinks/co-man.html>



Le British Columbia Forest Service

(ministère des Forêts) étudie à l'heure actuelle la manière dont la gestion adaptative peut permettre une amélioration continue des pratiques en foresterie dans toutes les régions de la province. Cette initiative comprend plusieurs éléments, dont la préparation de matériel didactique destiné, entre autres, au personnel, la mise sur pied de programmes de formation, la prestation de conseils et la mise au point de mesures de soutien pour diverses équipes de projets, ainsi que l'élabo-ration d'un ensemble de projets pilotes dans le cadre desquels les principes de la gestion adaptative seront appliqués à des dossiers locaux. Le site suivant contient des liens aux renseignements courants à ce sujet : <http://www.for.gov.bc.ca/hfp/anhomme/anhomme.htm>.

**Le centre de ressources naturelles** Leslie M. Frost, à Minden (Ontario), a organisé un colloque de deux jours sur la gestion adaptative qui a réuni les principaux décideurs et chercheurs dans le domaine de l'environnement au Canada et aux États-Unis. Les participants ont réfléchi aux diverses façons de lier la durabilité écologique. On peut trouver des comptes rendus de leurs exposés ainsi que des docu-

## La dimension sociale du développement durable

« La dimension sociale du développement durable s'at-tache principalement à la réduction de la pauvreté, à l'investissement social et à la création de communautés sûres et responsables.

Le développement durable aide non seulement à fixer des objectifs clairs, mais aussi à identifier des

ments de référence à l'adresse <http://www.mnr.gov.on.ca/MNR/arm98/amfdet.html>.  
**Le Sustainable Development Research Institute (SDRI)** soutient des recherches sur le développe-ment durable qui sont à la fois multisectorielles et interdis-ci-plinaires, et axées sur les politiques. Il cherche des moyens d'intégrer l'environnement, l'économie et les institutions sociales, et crée des outils de recherche qui permettent aux utilisateurs de juger eux-mêmes des enjeux complexes du déve-loppement durable. L'institut favorise les ateliers et les processus de recherche conjoints qui font appel à plusieurs intervenants dans le but de mettre à la portée des utilisateurs les connaissances acquises à ce jour dans le milieu de la recherche. Pour accéder au logi-ciel *Quest* (projection de scénarios) ainsi qu'à d'autres outils et produits de recherche, veuillez consulter le site <http://www.sdr1.ubc.ca>.  
**Sustainable Toronto** est issu d'un partenariat regroupant le pro-gramme des études environnemen-tales de l'Université de Toronto, le Centre for Applied Sustainability de l'Université York, la Ville de Toronto, l'Institut canadien du droit et de la politique de l'environ-nement, le Toronto Environmental Alliance ainsi que plusieurs autres

groupes communautaires qui tra-vaillent à promouvoir la viabilité des communautés. Visitez le site <http://www.sustainabletoronto.ca>, où vous apprendrez à concevoir autrement vos relations avec les membres de votre communauté et des gens d'autres régions, nos emplois, notre environnement naturel et les besoins humains qu'il doit satisfaire. L'avenir de nos enfants et celui des générations futures, ainsi que la gouvernance à tous les niveaux de la communauté. **CanEExplore** est un portail donnant accès à des ressources documentaires fédérales en matière de développement durable dans les domaines de la science et de la technologie. Élaboré dans le cadre d'un accord de coopération entre le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Ressources naturelles Canada, il contient actuellement un index de plus de 200 000 documents qui fournit un accès intégré à des ren-seignements sur l'utilisation durable des ressources naturelles. Les uti-lisateurs de ce site, <http://canexplore.gc.ca>, peuvent explorer les ressources d'un seul ministère, ou celles des quatre ministères respon-sables des ressources naturelles.

KP

Pour plus d'information, voir : Torjman, Sherril. *The Social Dimension of Sustainable Development*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 2000.



La couche d'ozone : une approche applicable à d'autres problèmes

évaluations scientifiques officielles. Après de nombreuses tentatives infructueuses, au milieu des années 1980, les conseillers scientifiques avaient élaboré une stratégie permettant de réaliser des évaluations de la science de l'atmosphère qui, à la fois, jouissaient d'une forte crédibilité scientifique et étaient très pertinentes pour les politiques, ce qui a fortement influé sur les débats à l'égard des politiques en limitant la gamme des projets de politiques qui pouvaient être défendables en raison de leurs solides bases scientifiques. Plus que tout autre facteur – dont le trou de l'ozone en Antarctique –, cette contribution a été un élément crucial pour favoriser une négociation rapide du régime de l'ozone en 1986-1988, après une décennie d'impasse.

Enfin, le problème de l'ozone illustre de quelle manière un régime réglementaire peut avoir une interaction adaptative avec la stratégie de l'industrie et le changement technologique. Après l'établissement du régime, le facteur le plus important de son adaptation a été sa capacité d'aider à développer et adopter rapidement des technologies permettant de réduire l'utilisation de substances destructrices de l'ozone. Le moteur de ces progrès a surtout été un ensemble d'interactions entre l'exigence, inscrite dans le Protocole, de renégociation périodique des mesures de contrôle, ses organes d'évaluation technologique et les choix stratégiques de l'industrie. Les organes indépendants d'évaluation technique du Protocole ont réussi à amener les experts de l'industrie à appuyer des réductions rapides des émissions et à mettre ouvertement en commun l'information sur la manière d'y parvenir, en assurant le couplage entre ces avantages pour le public et les intérêts privés des entreprises pour gérer les risques auxquels les expositions les réglementations actuelles et potentielles. Ce couplage d'avantage privé et public dans l'adaptation du régime a peut-être été l'élément le plus important et le plus novateur du régime de l'ozone, dont les enseignements n'ont pas encore été mis à profit dans les tentatives actuelles pour gérer le changement climatique ou d'autres problèmes environnementaux planétaires.

Edward Parson  
Professeur,  
Université Harvard

L'ouvrage d'Edward Parson, *Protecting the Ozone Layer: Science, Strategy, and Negotiation in the Making of a Global Environmental Regime*, paraîtra en 2002.

Le Protocole de Montréal, entente internationale adoptée en 1987, vise à protéger la couche d'ozone stratosphérique en réglementant quelques douzaines de substances chimiques destructrices de l'ozone. Grâce à ce régime, la production mondiale de substances destructrices de l'ozone a en effet chuté de près de 90 % depuis la fin des années 1980, et l'on a noté des signes avant-coureurs d'un rétablissement de la stratosphère. La participation au régime est quasi universelle, et il a permis aux pays en développement de recevoir une aide substantielle qui les aide à se passer de substances destructrices de l'ozone. Et le tout a été réalisé à un coût très raisonnable.

D'abord, le problème de l'ozone illustre le besoin fondamental que les politiques et institutions environnementales puissent évoluer en fonction des changements des connaissances scientifiques et des capacités technologiques et économiques. Les mesures figurant dans le Protocole original n'ont permis de faire que des progrès minimes pour résoudre le problème de l'appauvrissement de l'ozone. Mais ce Protocole original définissait également un ensemble d'exigences en matière de procédures, d'institutions et d'incitatifs qui a permis d'agir rapidement pour le resserrer et pour étendre les mesures de réglementation au cours de la dernière décennie suivante, à mesure que l'on disposait de nouvelles informations.

Ensuite, le problème de l'ozone illustre de quelle manière l'interaction entre les processus politiques et des connaissances scientifiques en évolution peut être le plus constructive. Les partisans des politiques ont presque toujours présenté leurs arguments comme des désaccords sur les indications scientifiques de la réalité et de la gravité du risque dû à l'appauvrissement de l'ozone. Mais, mise à part l'étape cruciale d'obliger les programmes de politiques à prendre le problème en considération, les résultats scientifiques n'ont eu qu'une influence très limitée. En fait, les contributions de la science aux politiques ont toujours suivi l'avenue des

est possible à un coût raisonnable et dans divers contextes institutionnels. La gestion adaptative n'est pas la solution universelle pour tous les différends et tous les programmes de développement durable. Il y a des moments où elle fonctionnera et d'autres non. Afin

*Programme de recherche*

**La gestion adaptative : possibilités et contraintes**

On a amplement démontré au cours des dernières années la nécessité d'une démarche adaptative pour la planification et la conception des politiques en appui au développement durable. L'approche adaptative repose sur une idée simple mais choquante pour certains, à savoir que la planification et la gestion ne sont pas toujours à même de maîtriser des systèmes complexes et dynamiques. C'est pourquoi il est essentiel de conceptualiser les interventions comme s'il s'agissait de modèles ou d'essais, puis de les modifier en fonction de l'évolution des événements et des connaissances acquises. La gestion adaptative invite le planificateur et le décideur à admettre qu'ils peuvent se tromper, tout en leur rappelant que l'expérience et les leçons tirées des « réussites inférieures » leur permettront d'améliorer leurs méthodes et pratiques futures.

Voici les indicateurs d'une application réussie de la gestion adaptative : 1) une analyse mieux intégrée; 2) la clarification des grands enjeux; 3) l'appréciation des solutions de rechange; 4) une démarche normative plutôt que descriptive ou réactive; 5) un processus décisionnel coordonné et transparent, propice à la continuité; 6) une démarche itérative révélant un décideur ouvert aux idées neuves et capable de s'adapter et d'apprendre tout au long du processus de planification. Au bout du compte, cependant, l'indicateur de succès le plus important reste l'atteinte de l'objectif initial. Autrement dit, les démarches intégrées et coordonnées ne sont peut-être que les avantages dérivés d'une approche adaptative bien pensée à l'élaboration des politiques et à la planification.

Malgré ses avantages, la démarche adaptative n'est pas toujours la plus souhaitable en ce qui concerne le

développement durable. Elle peut poser problème lorsque la situation est unique et qu'on ne dispose pas de l'expérience voulue. Si les leçons tirées des « réussites inférieures » ne peuvent être transmises, la démarche adaptative devient moins riche d'enseignements. Elle est également moins utile lorsqu'on applique une mesure de redressement ponctuelle. En matière de développement durable, la démarche adaptative requiert l'utilisation d'une méthode expérimentale. Cependant, cette même méthode peut parfois s'avérer trop risquée, car des répercussions inattendues peuvent provoquer des réactions excessives au sein du système et nous détourner du développement durable. Enfin, et voilà peut-être l'obstacle le plus important à surmonter, une démarche adaptative ne favorise pas l'apprentissage lorsque les décideurs sont redevables des réussites inférieures.

Depuis les premières étapes de la planification jusqu'à l'évaluation de la politique et à la vérification des règlements qui font suite à l'approbation de cette politique, la démarche adaptative offre une série d'outils qui facilitent la définition du problème, les communications et la prise de décision en appui au développement durable.

Il n'y aura adoption généralisée de cette démarche que si les décideurs et les concepteurs de politiques reconnaissent leurs erreurs, apprennent de celles-ci et ajustent le tir en conséquence.

les résultats et entendront parler des avantages de l'amélioration de la gestion des ressources et du développement durable.

**Brian Nyberg**  
Gestionnaire, Wildlife Policy and Adaptive Management  
Forest Practices Branch  
BC Forest Service

Pour de plus amples renseignements, voir Noble, B.F. « Strengthening EIA through adaptive management : a systems perspective. » *Environmental Impact Assessment Review*, 2000, n° 20, p. 97-111, ou contacter bnoble@thezone.net, Département de géographie, Université Memorial de Terre-Neuve.



elles ne donneront pas directement des prévisions quantitatives des résultats de l'aménagement.

# FAIRE DE LA GESTION

## ADAPTATIVE « ACTIVE »

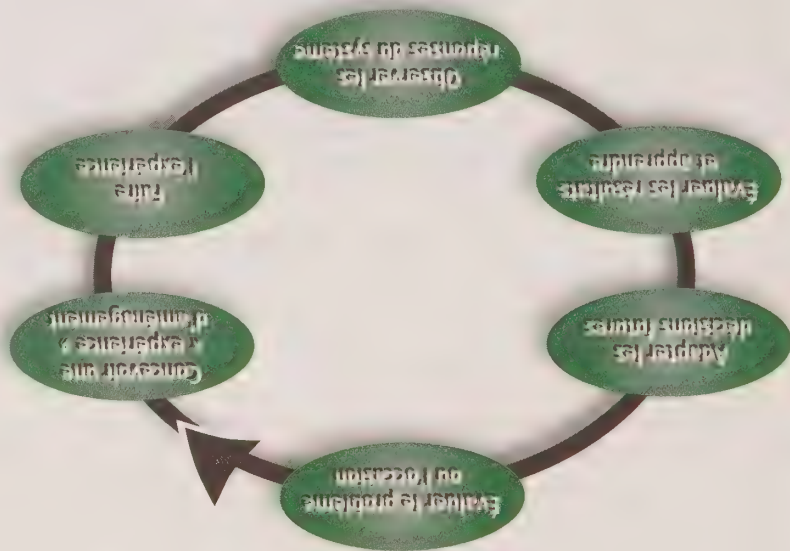
Les gens qui reconnaissent l'importance de l'expérimentation au moyen de l'aménagement comme élément clé pour apprendre comment améliorer les décisions à l'avenir, se posent souvent une

quatrième question. Plusieurs ont de la difficulté à trouver un moyen de faire de la gestion adaptative « active », au cours de laquelle différentes sont comparées par l'application de chacune dans des domaines différents. Si ces personnes ont reçu une bonne formation sur les principes d'un bon concept expérimental, elles peuvent s'inquiéter devant la difficulté à obtenir l'adaptation et la répétition des politiques dans des contextes d'aménagement opérationnel. En fin de compte, si la gestion adaptative active s'avère impossible, elles peuvent baisser les bras et renoncer complètement à la gestion adaptative. Dans de nombreux cas, il s'agit cependant d'une réaction excessive, car même une simple politique peut être envisagée comme une expertise et peut conduire à un apprentissage si elle est appliquée en utilisant le processus de gestion adaptative et communautés viables.

Les gestionnaires de ressources et les intervenants au Canada peuvent trouver des moyens de contourner, de surmonter ou de franchir tous ces obstacles en travaillant de façon persistante et efficace. Les programmes de gestion adaptative qui remportent du succès Canada démontrent que la gestion adaptative

rechange. Nombre des meilleurs exemples connus de gestion adaptative qui sont décrits dans la documentation comprennent une longue étape de modélisation. La modélisation peut toutefois coûter extrêmement cher et peut sembler être une fin plutôt qu'un moyen. Je suggère de l'envisager plutôt comme un outil heuristique, qui contribue à concevoir l'expérience d'aménagement à venir, qu'une réalisation d'étape en soi. La capacité à fournir des prévisions précises des résultats attendus de l'aménagement, avec lesquelles il est possible de comparer plus tard les résultats véritables, est peut-être la valeur la plus importante d'un modèle de simulation. Des solutions de rechange aux modèles de simulation complexes par ordinateur, tels que de simples diagrammes de causes et d'effets indiqués par des « cases et des flèches », seront adéquates et pratiques pour de nombreuses applications de la gestion adaptative, mais

Figure 1  
Processus de la gestion adaptative



comportant de multiples intervenants, à définir les questions à examiner et à mettre en place toutes les dispositions organisationnelles et institutionnelles qui permettront à des groupes puissants qui se méfient l'un de l'autre de travailler ensemble. De tels cas sont fréquents lorsqu'il s'agit de régler des crises liées aux ressources à l'échelle régionale ou provinciale. De nombreux autres cas qui conviennent à la gestion adaptative concernent cependant des questions relativement circonscrites qui peuvent être traitées par des équipes de projet locales travaillant ensemble sans qu'il y ait de consultation étendue ni nécessité d'établir un consensus.

De même, il y a des questions qui exigent un examen poussé à l'aide de modèles de simulation par ordinateur afin de révéler les interactions entre les éléments du système aménagé ou d'étudier les résultats prévus de politiques de



## Gestion adaptative – De la théorie à la pratique

### PLUS QU'UN SYSTÈME D'OBSERVATION

Un second obstacle à une plus vaste utilisation de la gestion adaptative est la croyance largement répandue que l'ajout d'une composante observation à presque tous les projets existants conduira à une meilleure compréhension précieuse et à une soi-disant « gestion adaptative », ce que les gens entendent souvent par des révisions des politiques ou des pratiques dans l'avenir. Tel que sus-mentionné, les réponses du système d'observation et l'adaptation des décisions ne constituent qu'une partie de la gestion adaptative. Lorsque l'on croit que la gestion adaptative vient après l'application d'une politique ou d'un programme, il revient à peine plus à reconnaître qu'une fois brisée, une chose doit être réparée. Ce n'est guère une innovation renversante.

Une véritable gestion adaptative exige un engagement envers des expériences d'aménagement congues, déliées, la surveillance faisant partie du plan d'aménagement dès le départ. Le processus de gestion adaptative devrait commencer bien avant la mise en vigueur d'un projet opérationnel, afin de s'assurer que l'application permet d'en apprendre sur les questions clés incertaines auxquelles est confronté le gestionnaire ou le décideur.

### À CHACUN SON APPROCHE

La gestion adaptative ne donne également pas les résultats attendus lorsque les gens supposent que la même approche conviendra à toutes les situations. Il y a des cas, par exemple, où il faut consacrer beaucoup de temps et d'attention à la création d'une équipe de projet

Je suis en faveur d'une courte définition de la gestion adaptative qui met l'accent sur des éléments clés de sa théorie et de sa pratique. La définition utilisée au cours des dernières années dans le projet de gestion adaptative du service des forêts de la Colombie-Britannique est la suivante : « La gestion adaptative est un processus systématique pour améliorer les politiques et les pratiques par l'apprentissage des retombées des programmes opérationnels ». Elle met l'accent sur le fait que la gestion adaptative est un processus qui commande une certaine rigueur, elle souligne que l'apprentissage est un objectif clé et que les activités d'aménagement à l'échelle opérationnelle, et non pas la recherche scientifique, sont les principaux moyens par lesquels s'acquièrent de nouvelles connaissances.

Il y a diverses façons de décrire le processus de gestion adaptative, mais une séquence en six étapes donne d'assez bons résultats (Figure 1). La séquence commence par l'évaluation du problème ou de l'occasion (comment améliorer l'aménagement des rives le long des petits cours d'eau, par exemple), suivie de la conception d'un plan d'aménagement qui permettra d'établir la réussite d'une ou de plus d'une approche en pratique; on applique ensuite le plan dans l'aménagement opérationnel; on observe les résultats; puis on les évalue afin d'en tirer des apprentissages; et finalement on adapte les politiques ou les pratiques d'aménagement à l'avenir afin d'incorporer les nouvelles connaissances ainsi acquises.

Pendant près de trente ans, la gestion adaptative a fait l'objet de changements en tant que moyen innovateur pour améliorer la gestion des ressources. Après de si nombreuses années, l'expression fait désormais partie du vocabulaire des pêches, de la biologie de la conservation, de la foresterie, de l'agriculture et de la gestion de l'eau. Mais la gestion adaptative a-t-elle rempli ses promesses? Nombre de ses promoteurs, y compris des chefs de file dans le domaine comme Carl Walters de l'Université de la Colombie-Britannique, ne le croient pas. Dans cet article, je décris quatre raisons pour lesquelles la gestion adaptative n'a pas eu l'impact qu'elle pouvait avoir et présente de brèves suggestions pour qu'elle devienne un aspect plus important du développement durable au Canada.

### ADAPTATIVE

#### DÉFINITION DE LA GESTION

D'abord, l'absence d'une définition uniforme et la conique a nui à la gestion adaptative. En conséquence, les interprétations de sa signification varient considérablement. La gestion adaptative a le sens général d'un processus d'amélioration par l'apprentissage, tel que le véhiculent des phrases populaires accrocheuses comme celles utilisées par le service des forêts des États-Unis « apprendre à gérer en gérant l'apprentissage » ou par Kai Lee : « Les politiques sont des expériences : il faut en tirer des leçons ». Cependant, de nombreuses gens qui s'intéressent au concept ne l'ont jamais étudié suffisamment pour bien le comprendre et, par conséquent, ne savent à peu près pas comment le faire fonctionner en pratique.



L'on veut que les actions locales s'inscrivent dans un courant de pensée mondial, il faut que les solutions de gestion respectent certaines conditions préalables. Premièrement, la communauté doit prendre en compte les intérêts de tous les groupes qui la composent, cela par une planification sérieuse et l'établissement de réseaux pertinents. Deuxièmement, la communauté doit instaurer une relation et un dialogue avec les acteurs régionaux, nationaux et internationaux. Cela dépend autant de l'expérience sociale que du capital social qu'on aura su développer. Troisièmement, vision partagée, engagement commun, confiance et réciprocité sont d'incontournables nécessités pour ce type de collaboration.

Le ministère des Pêches et des Océans pratique déjà la gestion adaptative quand il s'acquitte de ses différentes responsabilités au regard de la *Loi sur les océans*. Ces initiatives d'apprentissage pratique comprennent les projets de gestion intégrée et l'administration des zones de protection marine aux échelons local et régional. Elles s'appuieront sur une stratégie nationale de gestion des océans fondée sur la collaboration avec les autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les organisations autochtones touchées et les communautés côtières. Nul doute que les idées et les expériences qu'on a pu entendre au symposium aideront le ministère à raffiner son approche et à devenir ainsi un véritable catalyseur de viabilité dans les communautés.

#### Groupe de la recherche sur les politiques

Politiques et analyse économique,

Ministère des Pêches et Océans Canada

Pour tous renseignements concernant la table ronde sur la gestion adaptative, prière de contacter Michelle LaForge au (613) 993-3768 ou à laforagem@dfp-mpo.gc.ca.

### La gestion adaptative soutient un ensemble de processus dynamiques axés sur l'expérimentation et sur la gestion des conflits relatifs aux ressources.

Alison Evans a fait ressortir l'importance de voir la gestion adaptative comme un ensemble de processus. Les exercices d'aménagement et de gestion intégrée qui donnent des résultats sont forcément adaptatifs. Ils se caractérisent par de fréquentes discussions publiques, une planification exhaustive et des infrastructures qui sont compatibles avec les intérêts et les idées des individus, des groupes et des administrations en place. En plus, Evans a fait valoir les bénéfices de la redondance des processus de gestion dans les organisations adaptatives, comme un besoin fondamental permettant de filtrer et de concentrer l'information et les idées au sein de l'organisation. La redondance est un attribut nécessaire pour la gestion adaptative des organisations.

Evans a fait valoir qu'au niveau fédéral, la gestion des ressources et de l'environnement favorise plus la prudence que l'expérimentation. Alors que les réalités locales ont un effet catalyseur qui forcent les communautés à évoluer, les gouvernements ont tendance à préférer les bonnes vieilles politiques. Le résultat est souvent une incapacité à apprendre et à tirer profit des nouvelles opportunités. Selon Evans, la gestion adaptative corrige cette anomalie en utilisant directement l'expérience de gestion obtenue au niveau local.

Loin d'être monolithiques, les communautés sont à la fois diversifiées et dynamiques. Certaines se prêtent mieux que d'autres à la gestion adaptative. Après avoir observé comment différentes villes gèrent le couloir fluvial dont elles ont l'intendance, John Fitzgibbon laisse entendre que les objectifs de gestion d'une communauté donnée ne sont pas nécessairement compatibles avec les intérêts régionaux ou planétaires. Si

## Gestion adaptative et communautés viables

Le développement durable constitue l'un des grands défis de notre société. Les enjeux sont énormes et la complexité des problèmes réclame des solutions partielles et novatrices. Quelle que soit l'approche, on ne peut ignorer le fait que les questions liées au développement durable sont mondiales autant qu'elles sont nationales et locales. À l'heure où la mondialisation domine tous les débats, nous devons nous poser la question suivante : qu'est-ce qu'une communauté viable et comment arriver à la viabilité?

Déstireux de répondre à cette question, les responsables du Projet de recherche sur les politiques, de concert avec Pêches et Océans Canada, l'Association canadienne d'études environnementales et l'Association canadienne de science politique, ont organisé un symposium intitulé *Les communautés viables : options politiques et défis émergents*, qui s'est tenu en mai dernier à l'Université Laval. Le ministre des Pêches et des Océans a voulu profiter de ce symposium pour partager une discussion d'experts sur la gestion adaptative. La table ronde regroupait trois chercheurs de renom, à savoir Art Hanson, fellow et scientifique principal à l'Institut international du développement durable, John Fitzgibbon, de l'école d'aménagement rural de l'Université de Guelph, et Alison Evans, directrice du projet d'aménagement côtier intégré pour la baie de Fundy.

La séance a mis l'accent sur la contribution de la gestion adaptative à la viabilité des communautés. La gestion adaptative a pour but de minimiser l'effet de surprise qui accompagne souvent le changement. La gestion adaptative emploie des approches multipartites qui encouragent le dialogue et la remise en question des comportements et schèmes de pensée actuels. C'est une approche écosystémique qui bâtit des réseaux et crée des terrains d'entente entre les communautés et les autres intervenants. La gestion adaptative soutient l'action locale au sein d'un cadre qui met à profit l'expérience mondiale.

Au symposium, Art Hanson a présenté un modèle de gestion adaptative qui prend la forme d'un cycle en quatre étapes (Figure 1)

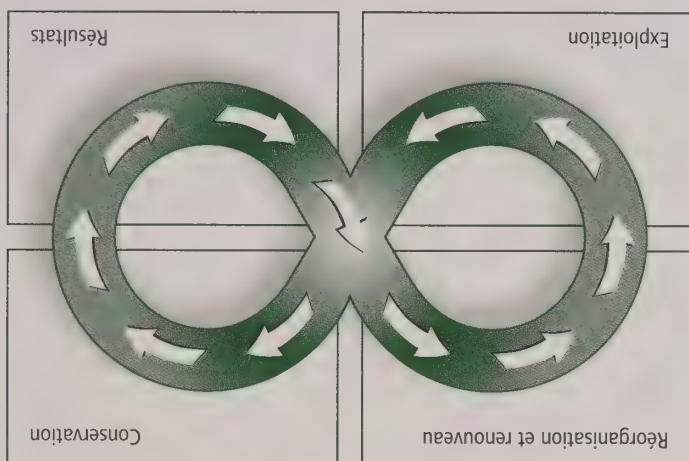


Figure 1  
Le cycle adaptatif

(D'après Gunderson et al., 1995; Light et Blann, 2000; et autres)

établissant un parallèle entre les comportements observés dans les systèmes humains et les systèmes naturels. Le cycle se fonde sur le principe écologique du chaos émergent de l'ordre et de l'ordre émergent du chaos. À l'étape de l'exploitation, nouveaux projets et nouvelles politiques créent des relations nouvelles et des possibilités d'action. On passe ensuite à l'étape de la conservation; c'est alors que les institutions et les modèles d'interaction gagnent en maturité et en solidité, créant des obstacles pour toute expérimentation ultérieure. Puis l'accumulation graduelle de conditions défavorables et de décisions contestables entraîne l'étape des résultats. Les capacités d'innovation permettent ensuite la réorganisation et le renouvellement qui nous ramènent à l'exploitation.

Pour Hanson, dès qu'on parle de ressources, il importe de savoir où l'on se situe à l'intérieur du cycle. Quand une société n'arrive plus à tirer parti de son capital intellectuel pour répondre à ses besoins, sa puissance créatrice est en souffrance (ce que Thomas Homer-Dixon appelle l'ingéniosité en souffrance). Pour compenser cet état de choses, la gestion adaptative soutient un ensemble de processus dynamiques axés sur l'expérimentation et sur la gestion des conflits relatifs aux ressources.



- Recherche pour déterminer comment la qualité variable des mesures environnementales prises par divers pays a eu une incidence sur la concurrence au niveau national et au niveau de l'entreprisse dans le contexte de l'Accord de libre-échange nord-américain. On tentera de rassembler les données connues jusqu'à présent et de repérer les lacunes les plus flagrantes sur le plan de la recherche.

récentement à Clayoquot Sound (voir ci-bas). Les ministères ont signalé qu'il devient impératif de faire comprendre comment le développement durable est mis en oeuvre au niveau local. Des ateliers à l'échelle communautaire contribuent à faire avancer les quatre projets thématiques de développement durable et ils s'inscrivent dans le droit fil du projet sur la cohésion sociale. D'éventuels ateliers portant sur le Nord canadien et le Mexique sont prévus pour l'avenir.

Ces activités formeront l'essentiel du projet sur le développement durable pendant l'année qui vient.

Toutefois, parallèlement, le RRP préparera un plan de recherche plus exhaustif et à plus long terme qu'il soumettra aux sous-ministres à l'automne 2001. À cette fin, l'équipe du développement durable poursuivra ses rencontres avec les représentants des ministères, les chercheurs et les autres intervenants.

Pour plus de renseignements sur le projet de recherche sur le développement durable, voir : <http://recherche-politique.gc.ca/HorizontaResearch/SD/SD-f.htm>.

pp

## Bientôt disponible Horizons – numéro spécial – mesures novatrices à la baie Clayoquot

En 1993, près de 900 personnes ont été arrêtées à la baie Clayoquot lors de la plus importante manifestation de désobéissance civile dans l'histoire du Canada. Préoccupée par l'abattage des forêts anciennes de l'île Meares, cette collectivité de seulement 5 000 habitants a attiré l'attention du monde entier. Cette controverse, combinée à l'action en justice prise par les Premières nations, a entraîné un arrêt complet des coupes de bois à la baie Clayoquot. En 1998, la pêche dans cette région était à son tour touchée par l'adoption d'une politique de « mortalité zéro » visant à protéger les peuplements de saumon coho, alors en voie de disparition. Ces deux situations ont provoqué une crise, amenant la collectivité à adopter des mesures novatrices pour la prise de décisions et la gestion des ressources naturelles de

En mai 2001, on a offert un atelier sur la gestion adaptative et les communautés durables afin d'examiner les mesures novatrices prises à la baie Clayoquot. Cette édition spéciale de Horizons, disponible sous peu, décrira ce qui a été fait pour favoriser concrètement un développement plus durable. Lors de l'atelier, la discussion tournait autour d'une technique de gestion appelée gestion adaptative.

Le rapport pourra bientôt être consulté sur le site Web du projet sur le CD (<http://recherche-politique.gc.ca/HorizontaResearch/SD/SD-f.htm>).

## *Le point sur le PRP*

# Projet de recherche sur le développement durable – Été 2001

La réaction spontanée des ministères s'est révélée des plus positives et elle a suscité l'expression d'un grand nombre de questions de recherche potentielles sous les quatre rubriques. En consultation avec les ministères, les co-directeurs ont choisi dans cette liste quatre nouvelles priorités de recherche immédiates qui démarreront d'ici l'automne.

- Recherche sur les projets réalisés à l'Agence canadienne de développement international pour faire de la stratégie de développement durable un axe central de la gestion de ses politiques et de ses opérations. On tentera de tirer des leçons et des pratiques exemplaires au profit de l'administration fédérale.

- Recherche sur l'expérience internationale, et particulièrement canadienne, à la suite de l'application des modèles de responsabilité sociale de l'entreprise (RSE). La RSE est un nouveau modèle qui garantit la responsabilité du secteur privé en matière sociale et environnementale. On tentera d'établir des repères permettant aux décideurs (et aux citoyens) d'évaluer plus objectivement l'efficacité et les limites de la RSE.

- Recherche sur la question cruciale des moyens à employer pour que le développement durable soit pris en compte dans l'élaboration de la politique fédérale. On tentera d'évaluer comment un processus intégré de prise de décision est réalisable en faisant l'évaluation des efforts fournis jusqu'à présent au Canada et des retombées des expériences dans d'autres pays.

de recherche sur les tendances en matière de gouvernance environnementale (PRP), dirigé par Edward Parson (professeur agrégé, Kennedy School of Government). Dans l'article qu'il signe (page 15) le professeur Parson tente de dégager au profit de la gestion de l'environnement les leçons que l'on peut tirer de l'expérience internationale du Protocole de Montréal.

Le projet de

développement durable commun

porte un schéma de transition en ce qui concerne les mesures à prendre à l'égard de certains enjeux. Sous la direction des co-directeurs, le PRP procède à des consultations intensives sur les priorités fédérales de recherche en matière de développement durable. Afin de nourrir cette discussion, le Projet de recherche sur les politiques a préparé un document d'appui définissant des thèmes de recherche potentiels (<http://RecherchePolitique.gc.ca/Horizontale/Research/SD/SD-f.htm>). Les divers ministères ont convenu d'appuyer des activités sous quatre thèmes généraux de recherche : la gestion efficace, la gouvernance, l'innovation environnementale, et la dimension sociale du développement durable. Ces thèmes ont été retenus par souci de trouver le moyen de mettre en œuvre des politiques de développement durable dans des conditions d'une extrême complexité exigeant la plus grande ingéniosité.

Le projet sur le développement durable, sous la direction de Wayne Wouters (sous-ministre des Pêches et des Océans) et de Brian Emmett (vice-président de l'Agence canadienne de développement international), a pour but d'élaborer un programme de recherche susceptible d'orienter les discussions portant sur des questions de développement durable nationales et

## *Le projet sur le développement durable [...] a pour but d'élaborer un programme de recherche susceptible d'orienter les discussions portant sur des questions de développement durable nationales et internationales, tout en offrant un appui utile aux responsables des politiques.*

internationales, tout en offrant un appui utile aux responsables des politiques.

Le projet de recherche va

s'inspirer du rapport issu du projet des collectivités viables du PRP, déposé en 2000. La première étape a permis de cerner cinq enjeux : les repères environnementaux, l'éco-efficacité, les collectivités viables, la dimension mondiale du développement durable et les investissements responsables. On constatera à la lecture de l'article sur l'efficacité qui paraît dans ce numéro de *Horizons* (page 23), que le PRP va poursuivre la diffusion de la recherche issue du projet des collectivités viables.

En outre, le projet va approfondir les orientations établies grâce à la recherche novatrice du projet



technologies des communications rend de plus en plus difficile l'extraction des informations pertinentes du flux de renseignements qui se présentent à eux tous les jours. La gestion de cette information est un processus laborieux et laisse souvent peu de temps à la réflexion. Les attentes des citoyens sont également de plus en plus élevées, ce qui conduit Homer-Dixon à affirmer que le contexte actuel affecte négativement les capacités institutionnelles à répondre aux besoins sociaux, économiques et environnementaux.

Que faire dans un tel contexte ? Homer-Dixon dit ne pas avoir de solution faite sur mesure. Au contraire, il faut créer de nouvelles entités capables de solutionner les problèmes. De plus, il faut les lier librement tout en leur laissant l'autonomie nécessaire pour rechercher des solutions appropriées. Pour Homer-Dixon, ceci implique un profond changement de culture et de gestion organisationnelles.

D'une gestion descendante, il faut passer à une matrice de gestion plus flexible et disposée à prendre des risques. Or, le modèle expérimental fondé sur la prise de risque implique forcément la possibilité de l'erreur. C'est pourquoi il faut selon lui développer une culture de tolérance au risque et à l'erreur, autant au sein de l'administration publique qu'au sein de la population civile. En guise de conclusion, a noté Homer-Dixon, l'éducation est la clé de la réussite et de la mise en œuvre des objectifs de développement durable.

Pour plus d'information, voir : Homer-Dixon, Thomas. *The Ingenuity Gap*, Knopf, 2000, 480 p.

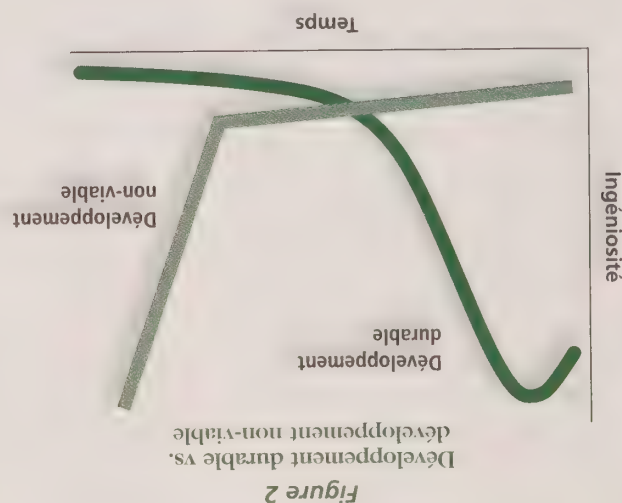
## Vers un développement durable des collectivités

Selon Mark Roseland, il ne sera pas facile d'assurer le développement durable des collectivités. Pour y parvenir, il faudra modifier nos infrastructures, nos attitudes et nos valeurs. Un avenir durable passe non pas par une plus grande compétitivité, mais bien plutôt par une plus grande prise de conscience de ce que nous avons, de ce qu'il nous faut, et des conséquences à long terme des choix immédiats que nous faisons. En adoptant une approche synergique qui combinerait un usage efficace de l'espace urbain, une utilisation minimale des ressources naturelles essentielles

Pour plus d'information, voir : Roseland, Mark. *Toward Sustainable Communities: Resources for Citizens and Their Governments*. New Society Publishers, 1998.

se caractérise par une forte demande en ingéniosité à laquelle nous ne pouvons répondre (Figure 2), c'est-à-dire une pénurie d'ingéniosité. Une seconde approche, celle du développement durable, reflète pour sa part des considérations à long terme. C'est dire qu'elle requiert une large demande initiale en ingéniosité pour la mise en œuvre de changements immédiats; investissements duquel la postérité pourra retirer les dividendes.

Les défis sociaux, économiques et environnementaux qui se pointent à l'horizon sont substantiels. Homer-Dixon affirme que les décideurs et les artisans des politiques auront beaucoup à faire pour mettre en œuvre des objectifs de développement durable, d'autant plus qu'ils sont eux-mêmes affectés par la complexité croissante. À titre d'exemple, a-t-il noté, l'évolution des



## L'ingéniosité en souffrance

Les défis auxquels nos sociétés sont confrontées,

qu'il s'agisse du changement climatique ou encore des fluctuations du marché et de ses incidences sur les économies nationales, dépassent souvent notre entendement. Le monde que nous avons créé et la rapidité des changements deviennent-ils trop complexes pour nos capacités à les gérer ? Serons-nous en mesure de résoudre les problèmes qui se présentent à nous dans le futur ? Telles furent les questions soulevées par Thomas Homer-Dixon, directeur du Programme d'études sur la paix et les conflits et professeur au département de science politique à l'Université de Toronto, le 27 juin dernier à Ottawa dans le cadre d'une conférence organisée par le Projet de recherche sur les politiques et la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie.

Homer-Dixon note que ces questions nous affectent sur trois fronts complémentaires, soit au niveau mondial (p. ex. changement climatique, anarchie chronique dans certaines régions en développement, crises économiques, etc.), sociétal (p. ex. crise des réseaux de santé, croissance du fossé qui divise les riches et les pauvres, etc.) et individuel (p. ex. surcharge d'information qui affecte notre vie quotidienne). Ces phénomènes et l'interrelations qu'ils entretiennent les uns avec les autres, soutient-il, indiquent clairement que la complexité des défis auxquels nous sommes confrontés ne cesse de s'accroître. Conséquemment, la demande en ingéniosité (c'est-à-dire « une série d'instructions qui nous indiquent comment organiser les diverses composantes de notre univers social et physique pour réaliser nos objectifs ») s'accroît afin de répondre à des problèmes toujours plus complexes.

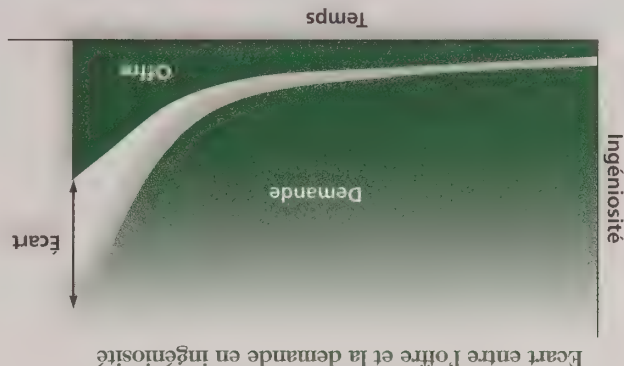


Figure 1

Écart entre l'offre et la demande en ingéniosité

Cette complexité, note-t-il, demande aujourd'hui plus d'ingéniosité que nous ne pouvons en produire. C'est ce qu'il décrit comme étant le fossé entre l'offre et la demande en ingéniosité (Figure 1). Malgré un taux d'ingéniosité toujours croissant et l'impressionnante capacité adaptative de l'humanité, le fossé ne cesse de s'accroître.

*...l'ingéniosité est une série d'instructions qui nous indiquent comment organiser les diverses composantes de notre univers social et physique pour réaliser nos objectifs.*

Selon Homer-Dixon, plusieurs éléments expliquent ces nouveaux besoins en ingéniosité, notamment la croissance et la concentration démographique, la consommation des ressources toujours grandissante et le développement des technologies. Ces éléments, qui contribuent à la complexité des systèmes au même titre que les valeurs sociales et les pressions politiques, accroissent le niveau d'interaction entre individus, mais aussi notre niveau d'interaction avec l'environnement.

Or, une caractéristique des systèmes complexes est leur développement non-linéaire, c'est-à-dire qu'ils sont sujets à des changements brusques et inattendus. Il ne suffit que de considérer les répercussions actuelles et anticipées du changement climatique ou encore les projections portant sur les émissions de CO<sub>2</sub>, qui laissent présager une croissance exponentielle, pour réaliser l'ampleur des problèmes que nous devons

solutionner. Dans un tel contexte, il est légitime de se demander si nous sommes en mesure de produire suffisamment d'ingéniosité pour répondre à ces questions. Selon Homer-Dixon, il y a deux façons de concevoir le problème. La première, une perspective de développement non-viable, caractérise l'approche actuelle où les décisions sont prises en fonction d'objectifs à court terme. À un point donné, marqué par une rupture ou un changement brusque de l'ordre naturel, le système s'effondre. En d'autres mots, cette situation



en œuvre du développement durable : la pensée ou vision et le feu ou l'action.

La mise en œuvre des objectifs de développement durable passe par l'atteinte d'un équilibre délicat entre la recherche sur la gestion efficace comme un élément prioritaire du Projet de recherche sur le développement durable.

**Brian Emmett**  
Vice-président,  
Direction générale des politiques  
Agence canadienne de développement international

**LIER VISION ET ACTION**

J'aimerais conclure en me permettant un détour par la philosophie classique. Les Stoïciens utilisaient la notion du « feu de la pensée ». Les serviteurs de ce feu « directeur des affaires du monde » avaient la responsabilité de maintenir l'ordre du monde tout en vivant en harmonie avec les divers éléments de la nature. Cette image du feu de la pensée combine deux éléments essentiels et complémentaires à la mise

*Aide-mémoire*

Au cours des dernières années,

des concepts innovateurs ont été

employés pour rendre compte

de nouvelles façons de penser le

développement durable. Se fiant

liant avec les concepts de ges-

tion adaptative, de résilience ou

de communauté viable favorise

une meilleure compréhension des

enjeux environnementaux actuels

et l'implantation de bonnes poli-

tiques publiques.

## GESTION ADAPTATIVE

La gestion adaptative est un

processus systématique qui vise

l'amélioration continue des poli-

tiques et des pratiques de gestion

à partir des leçons tirées des

résultats des programmes opéra-

tionnels.

Nyberg, J.B. « Statistics and the

Practice of Adaptive Manage-

ment. » Chapitre 1 de 5. Sit et

B. Taylor *Statistical Methods for*

*Adaptive Management Studies*,  
1998.

Le concept de gestion adap-

tative consiste à utiliser l'« expé-

rimmentation » pour élaborer et

appliquer les politiques de gestion

de l'environnement et des

ressources naturelles.

Halbert, Cindy. « How Adaptive is

Adaptive Management: Imple-

## APPRENTISSAGE SOCIAL

L'apprentissage social combine

deux éléments : la reconnaissance

de ce que l'utilisation de la nature

dans un but économique con-

stitue une expérience dont il faut

sans cesse tirer des leçons (ges-

tion adaptative), et les change-

ments institutionnels qui

permettent aux êtres humains

d'arriver véritablement à résoudre

des questions conflictuelles.

Adapté de Lee, Kai N. *Compass*

*and Gyroscope: Integrating Science*

*and Politics for the Environment*.

Washington: Island Press, 1993.

## RÉSILIENCE

La résilience est la capacité d'un

système à maintenir sa structure

et son modèle de comportement

malgré les perturbations. Le degré

de stabilité, la vigueur de la force

répulsive aux frontières du sys-

tème et sa résistance à la con-

traction sont autant d'éléments

distincts de mesure de la

résilience.

Holling, C. S. « The Resilience of

Ecosystems: Local Surprise and

Global Change. » *Sustainable*

## CAPACITÉ DE PEUPEMENT HUMAIN

La notion, qui fait référence

au nombre maximum d'êtres

humains qui peuvent subsister

dans un système social donné, a

trait principalement aux modèles

connexes de consommation de

ressources.

Daily et Ehrlich. « Socio-economic

equity, Sustainability, and Earth's

Carrying Capacity. » *Ecological*

*Applications*, 6 (4), 1996

## COMMUNAUTÉ VIABLE

Une communauté viable utilise

ses ressources pour répondre

aux besoins immédiats tout en

s'assurant de préserver les

ressources nécessaires aux

générations à venir. Elle cherche

à offrir une meilleure qualité de

vie à tous ses habitants et à main-

tenir la capacité de la nature à

survivre au temps.

Roseland, Mark. *Towards Sustain-*

*able Communities: Resources for*

*Citizens and their Governments*.

New Society Publishers, 1998.



## Défis environnementaux et réponses de gestion innovatrices

### LE RÔLE DES COMMUNAUTÉS

Les communautés canadiennes représentent peut-être les meilleurs exemples de la mise en œuvre du développement durable. Les régions qui étaient dépendantes des produits des ressources maritimes ou forestières, par exemple, ont eu à surmonter les conséquences sociales et économiques de l'amenuisement d'institutions communautaires et innovantes pour la gestion des priorités sociales, économiques et environnementales. Dans le cadre du projet, des recherches et des ateliers se tiennent à Clayoquot Sound, dans les Maritimes et le Nord canadien.

Le Projet de recherche sur le développement durable du PRP tente d'identifier les leçons pertinentes pour les chercheurs sur les politiques qu'il est possible de tirer de ces expériences communautaires. Beaucoup d'entre elles sont à l'avant-plan en matière de développement d'institutions communautaires et innovantes pour la gestion des priorités sociales, économiques et environnementales. Dans le cadre du projet, des recherches et des ateliers se tiennent à Clayoquot Sound, dans les Maritimes et le Nord canadien.

### VERS UNE GESTION PLUS EFFICACE

Le besoin de mettre en œuvre des pratiques de gestion plus efficaces, adaptées sur mesure pour répondre aux problèmes posés par les systèmes complexes et nos lacunes au niveau des connaissances, se situe au cœur du défi auquel fait face le gouvernement en matière de développement durable. Nous sommes incapables de tout prévoir et pouvons être surpris, comme l'a démontré la découverte du trou dans la couche d'ozone. L'accent mis sur la prudence (principe de la prévention par exemple) tout comme sur l'innovation dans les politiques fédérales témoignent des efforts investis pour mieux saisir la complexité croissante des défis émergents. La gestion efficace doit permettre un apprentissage continu et une souplesse d'adaptation des politiques à la lumière des nouvelles connaissances. En d'autres mots, nous devons considérer la gestion dans un contexte de développement durable comme une forme expérimentale.

Ceci ne peut cependant fonctionner que sous certaines conditions. Premièrement, des mesures incitatives à la prise de risques constituent un impératif. Deuxièmement, une culture capable de tolérer l'erreur (autant au niveau administratif qu'au sein du public) et nous permettant d'apprendre de celles-ci est essentielle. Finalement, nous devons mettre en place des boucles de rétroaction qui permettront l'ajustement des poli-

En qualité de co-directeur du Projet sur le développement durable du Projet de recherche sur les politiques (PRP), je me réjouis de la publication de ce numéro de *Horizons* sur la gestion pour le développement durable. Il rejoint et contribue à une des trois priorités de recherche à moyen terme pour le gouvernement canadien, identifiées en juin 2000 par le Comité coordonnateur des sous-ministres.

### LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : UN CHEMIN

#### DIFFICILE

J'aimerais partager en guise d'introduction mon optimisme quant à l'aventure du développement durable. Il ne s'agit cependant pas de l'optimisme enthousiaste qui a marqué les cercles politiques à la suite du rapport Brundtland de 1987 (*Notre avenir à tous*) et du Sommet de la Terre de 1992 et où nous avions oublié que Rome ne s'est pas bâtie en un jour et que les changements profonds de mentalités et de comportements nécessaires à l'atteinte d'un développement durable demandent du temps.

Aujourd'hui, comme le démontrent de nombreux rapports, il est clair que les pressions environnementales affectant notre qualité de vie sont de plus en plus aiguës. La paralysie simultanée et inter-reliée de nos dossiers internationaux en matière de développement durable nous rappelle également le chemin qu'il reste à parcourir. Par ailleurs, les pays développés doivent prendre davantage conscience de l'impact de ce qui se produit dans les pays en voie de développement sur leur propre avenir. Le développement durable est la seule approche capable de réconcilier les pressions divergentes en matière de développement.

### PENSER GLOBALEMENT, AGIR LOCALEMENT

Une des idées les plus importantes ayant émergé du mouvement environnemental est illustrée par la maxime « penser globalement, agir localement ». Elle se révèle particulièrement utile à la compréhension de la notion de développement durable. Tout d'abord, elle souligne l'importance de l'action collective et individuelle au niveau local. C'est à ce niveau que les liens entre les comportements individuels et collectifs, et leur incidence sur l'environnement sont les plus apparents. Ensuite, elle appelle à la fois la réflexion et l'action. J'aimerais insister sur l'action en notant que nous en avons davantage besoin à tous les niveaux. Finalement, elle n'identifie pas un objectif final, mais suggère le besoin d'un effort continu.





DATE ÉVÉNEMENTS

Du 19 au 23 août 2001  
**Priorité aux gens : le bénévolat au cœur des mutations sociales et économiques**  
<http://www.civicsassembly.org>  
Vancouver

En 2001, l'Assemblée mondiale CIVICS a choisi pour thème le bénévolat, qui est un élément essentiel dans la création d'une société civile saine. Il suffit pour s'en convaincre de voir les nombreux bénévoles qui ont participé à la planification de l'assemblée. Nous croyons que nos deux thèmes, « Action sociale et bénévolat : encourager les mutations sociales et économiques » et « La collaboration intersectorielle en appui à un changement durable », sauront offrir une expérience dynamique et positive ainsi qu'une occasion d'apprentissage et de partage transcendant les frontières culturelles, économiques et politiques. Vous trouverez plus de renseignements au sujet de la conférence à : <http://www.civicsassembly.org>.

Du 27 au 29 août 2001  
**Le Canada dans une perspective internationale : le paradigme du capital humain**  
<http://www.gtlsp.com/gstart1.htm>  
Kingston

Depuis quelques années, de nombreux pays de l'OCDE, en particulier le Canada et les États-Unis, ont adopté une approche à la politique sociale qui met l'accent sur l'acquisition des capacités permettant aux citoyens de s'adapter aux mutations économiques et de saisir les occasions qu'offre la nouvelle économie. Les politiques canadiennes en matière d'éducation, de formation, de sécurité du revenu, de main-d'œuvre, de santé et de justice sont repensées dans la perspective du capital humain. Notre institut d'étude offre un programme intensif qui étudie l'approche du capital humain dans la perspective des objectifs sociaux canadiens, tient compte de l'expérience des autres pays et explore les limites de cette perspective ainsi que la nécessité de l'élargir si l'on veut atteindre les objectifs sociaux canadiens. Pour plus de renseignements ou pour s'inscrire à l'institut, voir <http://www.gtlsp.com/gstart1.htm>.

Du 17 au 19 septembre 2001  
**Colloque international sur les industries culturelles et dialogues des civilisations dans les Amériques**  
<http://www.er.ugam.ca/nobel/gtci/index.html>  
Montréal

Ce colloque explorera la question des rapports économie/culture et le développement des échanges culturels entre les peuples américains. Il réunira et favorisera le dialogue entre des chercheurs universitaires, des représentants professionnels et industriels, des responsables publiques des secteurs de la culture et des communications en provenance des États-Unis, du Canada et de l'Amérique latine. Le programme est organisé en cinq grands thèmes : 1) l'état et la diversité culturelle; 2) langues de communication et échanges culturels; 3) économie et culture; 4) échanges culturels et vie démocratique; 5) la participation des Premières Nations aux échanges culturels entre les pays américains. Pour plus d'information, veuillez contacter Gaetan Tremblay à l'adresse suivante : [tremblay.gaetan@ugam.ca](mailto:tremblay.gaetan@ugam.ca).

Gouvernement en direct : sommes-nous prêts?  
[http://ccmd-csg.gc.ca/events/special/GOL/index\\_e.html](http://ccmd-csg.gc.ca/events/special/GOL/index_e.html)  
Montréal

Quelles seront les répercussions du GED sur la dynamique organisationnelle, les stratégies de ressources humaines et la prestation des services? Pouvons-nous répondre aux attentes des Canadiens? Avons-nous la technologie et l'infrastructure nécessaires pour mettre en œuvre ce qui n'a été qu'un rêve jusqu'à ce jour? Voilà les sujets qui seront abordés à la prochaine discussion nationale du Centre canadien de gestion. Pour plus de renseignements, voir [http://ccmd-csg.gc.ca/events/special/GOL/index\\_e.html](http://ccmd-csg.gc.ca/events/special/GOL/index_e.html).

Le Projet de recherche sur les politiques (PRP) a donc mis sur

tal sur le développement durable dans le but d'améliorer notre capacité de recherche stratégique dans ce domaine. Sous la direction de Wayne Wouters (sous-ministre de Pêches et Océans Canada) et de Brian Emmett (vice-président, politiques, Agence canadienne de développement international) et en collaboration avec de nombreux autres partenaires, ce projet vise à concevoir un programme de recherche intégré pour nous renseigner à fond sur des questions clés. Compte tenu de l'ampleur du sujet qu'est le développement durable, le projet s'articule autour de quatre grands thèmes : les défis de gouvernance, la gestion efficace, l'innovation environnementale et la dimension sociale des changements environnementaux.

Les enjeux sont importants et le besoin d'équilibre est pressant. Lors d'un récent forum du PRP, un éminent chercheur a même parlé d'urgence planétaire imminente. Même si bien des gens refusent encore de croire à l'urgence du développement durable, leur nombre diminue de jour en jour.

*Laura A. Chapman*  
Directrice exécutive,  
Projet de recherche sur les politiques

LE 25 SEPTEMBRE 2001

*Mot de la directrice exécutive*



## Trouver le juste équilibre

Concilier nos obligations personnelles, familiales et professionnelles est devenu une préoccupation majeure dans la vie d'aujourd'hui. Au travail, nous voulons sans cesse nous améliorer, mais nous voulons aussi passer plus de temps en famille, redécouvrir la nature et voyager. Il est parfois possible de faire rimer productivité et sérénité, mais pas toujours. Les recherches psychologiques et sociologiques ont démontré qu'un déséquilibre chronique — comme une charge de travail trop lourde — peut mener à une baisse de productivité, à des problèmes de santé, à des conflits familiaux et parfois même à une mort prématurée.

Il est instructif de situer ce défi — gérer les pressions croissantes exercées sur notre ressource la plus rare : le temps — dans le contexte du développement durable. Dans les années 80, les déséquilibres de plus en plus évidents à l'échelle de la planète ont conduit à la création de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par Gro Harlem Brundtland. Alors que sévissait en Afrique une famine sans précédent, et que le monde, encore sous le choc, constatait l'existence d'un trou massif dans la couche d'ozone, la Commission Brundtland a proposé une approche nouvelle sur le plan humain, une approche à la fois philosophique et interventionniste. Le vrai défi du développement durable n'est-il pas de trouver un juste équilibre entre nos objectifs de croissance, de santé écologique et de justice

sociale? Or, la question se pose sur le plan individuel aussi bien que communautaire, sur le plan sociétal aussi bien que mondial. Comme l'expérience l'a démontré, le développement durable est un défi de taille. C'est pourquoi il

## *Le vrai défi du développement durable n'est-il pas de trouver un juste équilibre entre nos objectifs de croissance, de santé écologique et de justice sociale?*

faut redoubler d'efforts et faire en sorte que cela demeure une priorité pour les gouvernements. L'écart trop souvent observé entre la volonté des décideurs et les résultats sur le terrain ne doit pas altérer notre cynisme, mais plutôt nous amener à focaliser nos efforts. Tant dans le secteur privé qu'au gouvernement, nous avons du mal à mettre le développement durable au centre de nos structures décisionnelles. Pour le secteur privé, il s'est avéré difficile de concilier le désir légitime d'une rentabilité immédiate avec une recherche d'éco-efficience à long terme. Au gouvernement, la mise en œuvre des politiques s'est heurtée à la

### *QU'EST-CE QUI A ENTRAÎNÉ CET ÉCART?*

Bref, il n'y a pas qu'une seule réponse à ce problème. Nous devons agir sur plusieurs fronts à la fois. La création d'un programme de recherche horizontal, prospectif, bien étoffé et, surtout, axé sur les politiques, pourrait être au cœur de la solution.

Les résultats sont nettement plus concluants au niveau communautaire. En effet, des exemples de plus en plus nombreux viennent renforcer l'hypothèse selon laquelle les collectivités sont dans une position idéale pour contribuer au développement durable. La localité où nous vivons est le meilleur point de référence pour évaluer notre qualité de vie. L'accroissement du PIB mois après mois nous inspire peut-être une certaine confiance, mais notre milieu de vie a des répercussions sur tous les aspects de notre existence, qu'il s'agisse de la distance à parcourir pour nous rendre au travail, de la salubrité de l'eau de consommation, de la qualité de l'air ambiant ou de la proximité des espaces verts. De plus en plus, nous tournons vers les collectivités pour passer à l'action. Reste à voir si cette action pourra se transposer sur une plus vaste échelle.





## Dans ce numéro

### Gestion et développement durable

#### Mot de la directrice exécutive

#### Activités à venir

#### Chroniqueur invité

#### et réponses de gestion

#### innovatrices

#### Aide-mémoire

#### Témoins

#### Le point sur le PRP

#### Témoins

#### Gestion adaptative et communautés viables

#### Chroniqueur invité

#### De la théorie à la pratique

#### Liens canadiens

#### Dans le Web

#### Programme de recherche

#### Les corridors verts en Amérique du Nord

#### Chroniqueur invité

#### La gestion sociale de l'environnement

#### Visages intéressants

#### Un entretien avec Robert Slater

#### Programme de recherche

#### Évaluation de la qualité de vie dans certaines localités canadiennes

#### Témoins

#### Cohésion sociale et politique de l'identité



Bienvenue!

Comment veiller à ce que les besoins du présent soient satisfaits sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs? L'adoption du **développement durable** comme cadre de gestion intégrée et de gouvernance peut apporter des voies de réponse. La réalisation d'objectifs relatifs au développement durable demeure cependant un problème complexe qui constitue un défi de taille pour les chercheurs et les décideurs canadiens.

## La priorité des êtres humains au XXI<sup>e</sup> siècle

Par la mise en commun et le dialogue. On peut considérer le développement durable comme la mise en commun de trois grandes nécessités : 1) la nécessité, d'un point de vue écologique, de maintenir la biodiversité et de respecter les capacités biophysiques de la planète; 2) la nécessité, d'un point de vue social, de concevoir des systèmes de gouvernance démocratiques qui permettent de diffuser et de maintenir les valeurs que les citoyens ont à cœur; 3) la nécessité, d'un point de vue économique, de s'assurer que tous les êtres humains puissent répondre à leurs besoins fondamentaux. » [Traduction] Pour plus d'information, voir : Dale, Ann. *At the Edge: Sustainable Development in the 21<sup>st</sup> Century*. Vancouver: UBC Press, 2001.

## Dans le prochain numéro!

L'élaboration et la compréhension des politiques publiques canadiennes dans un contexte nord-américain représentent un défi de taille. Au cours des dernières années, la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a renforcé considérablement les relations canado-mexicaines. Or, les aspects économiques et commerciaux ne représentent qu'un versant de la richesse de l'intensification des relations et des échanges avec le Mexique. Le prochain numéro de *Horizons* traitera des liens qui unissent les deux pays, notamment les liens sociaux, culturels, politiques et économiques et de leur incidence sur l'élaboration des politiques au Canada. Si vous connaissez des recherches ou programmes susceptibles d'intéresser les lecteurs, veuillez communiquer avec nous à l'adresse [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca) ou téléphonez au (613) 947-1956.

Compass and Gyroscope

- Kai N. Lee

[Traduction]

« Les politiques sont des expériences : il faut en tirer des leçons »

Reflexion



Policy Research  
Recherche sur les politiques

Government  
Publications

# POLICY RESEARCH INITIATIVE HORIZONS

Volume 4 Number 4

September 2001

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

CA1  
PR  
F56

## In this issue

Mexico

<b>Executive Brief</b>	2
<b>PRI Update</b>	
North American Linkages Research Project	3
<b>Feature Columnist</b>	
Neighbours at Last: Canada and the New Mexico	4
<b>Eyewitness</b>	
The New Dynamics of North America	8
<b>Feature Columnist</b>	
The "New North American Agenda" and the Energy Markets	10
<b>Canadian Connections</b>	14
<b>Cyberzone</b>	15
<b>Feature Columnist</b>	
State-Society Relations in Mexico After the Fox Victory	16
<b>Upcoming Events</b>	19
<b>Research Brief</b>	
New Democratic Lexicon: The "E-Mexico" System	20
<b>Across Canada</b>	
Canadian Foundation for the Americas	25
<b>Feature Columnist</b>	
The Path to Democratic Rule and Federalism in Mexico	24
<b>Newsletter Note</b>	
Mexico Inc.	27
<b>Research Brief</b>	
Canada-Mexico Cooperation	28
<b>Eyewitness</b>	
Mexico in Transition	29
<b>Did You Know?</b>	30

## Welcome!

While there is a long history of north-south exchanges in North America, there has been fundamental change in recent years. Under the influence of the North American Free Trade Agreement and other factors, new and more intense linkages of many kinds are emerging across the continent. These linkages are central features of the context for public pol-

icy making in Canada. They also have impacts for the domestic policy agenda, in the immediate and medium terms.

This issue of *Horizons* is devoted to Mexico. It examines recent political, economic and social developments, the diversification and strengthening of Mexico's relations with Canada and

implications for Canadian public policy. We are honoured that Mexico's Ambassador to Canada, H.E. Ezequiel Padilla Couttolenc, and Canada's Ambassador to Mexico, H.E. Keith H. Christie, have contributed feature columns. Their perspectives confirm the importance of improving our capacity for policy research on Mexico.

## The New American Continent

"The European conquerors who created New France, New Spain, and New England, thus sowing the seeds of Canada, Mexico and the United States, shared the old world they all came from. Yet starting at roughly the same time in broadly the same place the three countries that grew up on the North American continent created their own very different versions of a new world. For half a millennium, these three universes existed side by side, sometimes warring with each other, often times at peace, yet separated by

boundaries and prejudices far stronger than any customs stations or border posts could ever be. Then, almost exactly 500 years after Columbus stumbled into the new world, the harsh reality of a rapidly changing economic order, combined with the ineluctable tug of our own past, began to profoundly transform the relationship among the three American nations."

For more information, see DePalma, Anthony. *Here: A Biography of the New American Continent*. New York: Public Affairs, 2001.

## Policy Reflections

"Chance favours  
only the prepared  
mind"

— Louis Pasteur

## Next Up!!!

Communities are where citizens live. They are where people experience change, but are also a source of stability and support in the face of such change. Canadian society is currently undergoing profound transformations that are affecting all communities and the ties that bind them. The next issue of *Horizons* will take a brief look at the research and discoveries up for discussion at "Bringing Communities Together," the fourth National Policy Research Conference. In particular, the conference will be examining innovative, sustainable, socio-cultural and virtual communities. It will be held on December 5-7, 2001, at the Ottawa Congress Centre. If you know of any research or programs that might be of interest to readers, please contact us by e-mail at [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca) or by telephone at (613) 947-1956.



Canada



## Executive Brief



### Does Mexico Matter?

Virtually no facet of life in Canada is immune from the American influence, especially since the United States became Canada's most important trading partner in the early part of the last century. Not surprisingly – and correctly – the US and our bilateral relationship are central preoccupations.

In contrast, there has historically been a lack of interest between Canada and Mexico. This is largely due to the absence of strong geographic, economic and political ties.

For some, to focus on Mexico and the Canada-Mexico relationship betrays a fundamental misunderstanding of the asymmetries that characterize the political and economic realities of North America. For others, Mexico matters to

Canada and to Canadian policy makers primarily because of the close ties it has to the United States and the centrality of the latter to us. Using this logic, to the degree that the Bush administration pursues a Mexi-centric policy agenda, reverberations for Canada would not be unexpected.

We believe, however, that in the post-NAFTA era, Mexico warrants serious and direct attention on the part of Canadian policy makers, businesses, non-governmental organizations and citizens.

#### THE IMPORTANCE OF MEXICO

Consider, for example, the nature of economic ties and opportunities. Trade linkages between Canada and Mexico have intensified since 1993. Mexican exports to Canada have jumped 350% to \$USD 12.1-billion and Canadian exports to Mexico have increased more than 400% to \$USD 6-billion. While the United States continues to be Canada's leading source of imports, Mexico now holds fourth spot.

In the same period, the Mexican economy has undergone a major diversification. Mexico has also extended its market access by signing free trade deals with the European Union and most countries

in Latin America. Further economic modernization should be expected to open the door to an even stronger Canadian investment presence and create the conditions for increased trade between the two countries.

Similarly, Canada and Mexico face many similar policy challenges and there is growing recognition that some of the key challenges are collective or supranational in scope, if not continental. Whether it is addressing air and water pollution, promoting cul-

tural diversity, improving the quality of life of Aboriginal peoples, rejuvenating transportation systems, considering options for energy policy or introducing measures to promote and sustain a more innovative economy and society, the two countries have much to

*...we must get to know Mexico better. Deepening our understanding of the country and its people is a precondition for improving the capacity of Canadian policy makers to "factor Mexico in."*

learn from each other about what works, what doesn't and why. Lesson-drawing may also point to opportunities for collaboration, for instance on developing the more coordinated and integrated policy approaches that are required in the case of trans-boundary issues. Another area which merits close attention is the increasingly evident non-economic dimension of the stronger ties between Canada and Mexico and the consequent implications for public policy.

#### GROWING SALIENCE OF NORTH AMERICA

In parallel with discussions about further implementation of NAFTA and strategies for ensuring its benefits extend to all regions and social sectors, the salience of "North America" – and especially the idea of a "North American community" – has increased. While the idea is not yet well-understood, it is generating critical thinking by scholars and policy makers alike. Significantly, Mexico is one of the idea's strongest proponents. As one of the countries sharing the North American space, Canada has a clear interest in examining a range of alternative futures for the continent.

For these reasons and many others, we must get to know Mexico better. Deepening our understanding of the country and its people is a precondition for improving the capacity of Canadian policy makers to "factor Mexico in." It is necessary, too, if we are to "fully realize the tremendous potential of North America" as agreed to by President Fox, President Bush and Prime Minister Chrétien at Quebec City in May.

For the Policy Research Initiative, helping to improve policy capacity on Mexico and North

America more generally is a top priority. We hope you will see this edition of *Horizons* as a launching pad for learning more about Mexico and for undertaking policy research to fill knowledge gaps that are mounting in importance.



**Laura A. Chapman**  
Executive Director,  
Policy Research Initiative

## *PRI Update*

# North American Linkages Research Project

The Policy Research Initiative (PRI) recently launched three horizontal research projects on key policy issues for Canada: North American linkages, social cohesion and sustainable development. The three projects draw on the expertise of researchers and decision makers in the federal government, the academic community and the private and non-profit sectors, to expand the knowledge base and research capacity needed for enlightened public policy in these fields.

The project on North American linkages (NAL) focuses on the deepening of ties between Canada, the United States and Mexico. The North American Free Trade Agreement has been a driving force behind the increase in trade and the growing integration of markets in the three countries. But the scope of the NAL project is wider. It is examining not only the economic dimensions of the "linking up" of North America, but also the social, institutional, environmental and other facets and their implications for Canadian public policy.

The NAL Project is being led by the Deputy Minister of Industry Canada, V. Peter Harder, and Assistant Deputy Ministers Avrim Lazar (Human Resources Development Canada) and Andrei Sulzenko (Industry Canada). Over 30 federal departments and agencies are actively involved.

In the months ahead, research activities will be addressing four overarching themes:

- What is the nature and scope of North American linkages?
- How can we ensure sustainable wealth creation?
- How can we enhance the Canadian way of life?
- How can we manage our relations with our North American partners?

These themes are currently being examined in a range of policy areas identified by departments as key priorities in the emerging continental context: labour mobility and acquisition of human capital, social protection, border issues, sustainable development, investment and trade, productivity and innova-

tion, governance and institutional agreements, as well as questions of identity, values and socio-cultural space. Working groups are developing detailed research proposals. In addition, an overview report on the current state of knowledge related to North American linkages and gaps in research and data is being prepared.

The PRI is launching a seminar series on North American Linkages in September. This will provide an important forum for sharing knowledge – both existing and new – on the issues noted above, debating the latest findings with leading researchers, identifying emerging issues and discussing approaches to ensure the knowledge generated through the project informs the policy process.

For the latest developments and activities on the NAL project, consult our web site at the following address: <http://policyresearch.gc.ca/nal-e.htm>.

**North American Linkages Team**



Feature Columnist



## Neighbours at Last: Canada and the New Mexico

I remember well my first encounter with an External Affairs posting officer shortly after I joined the Department in June 1976. We explored together posting options for the following summer. He seemed to think I might have a promising future, but enquired rather sharply about why on earth I would want to go to Latin America as a first posting. "Why would anyone who wants to get ahead in the Department ever go there?", or words close to that effect. I occasionally think of that meeting. So much has changed in these past 25 years in terms of Canada's role in Latin America and its relations, in particular, with Mexico.

### TURNING POINTS

Much has changed. It is important to recognize key turning points in Canada's hemispheric relationship, particularly over the past 10 years, and the place of Mexico in that broader context. Among many influences, I would highlight four major events.

First, the long overdue decision by Canada to join the Organization of American States in 1991 with a determination, consistently applied, to make a difference in the revitalization and growth of that central hemispheric institution.

Second, the Canadian Government's decision to join the United States and Mexico in the negotiation of the North American Free Trade Agreement during 1991-93, at the time a controversial but forward-looking decision that among other impacts certainly heightened the profile of

---

*"Why would anyone ever go to Latin America?" I was asked 25 years ago. The answer is so self-evident today, especially with regard to Mexico, that no one would even dream of asking the question in the first place.*

---

Mexico in Canada and our understanding of Mexican society and markets.

Third, the launch of the Summit of the Americas process in 1994 by then President Clinton and the Canadian government's decision to make a major commitment to ensuring the success and eventual institutionalization of the Summit as achieved through the Santiago Leaders' Meeting of 1998. Most particularly, the extraordinarily dynamic third Summit held in Quebec City last April, with its solid action plan and new Executive Council, will see us through to the fourth Summit in Buenos Aires.

And fourth, the democratic transition in Mexico, a regional heavyweight and by far our largest economic partner in Latin America, as a result of the election of opposition candidate Vicente Fox to the Mexican Presidency in July 2000. Fox has arrived with a vision and determination to ensure Mexico becomes a full North American partner.

In a sense, these four events became feasible and sustainable because of profound changes in the approach of the region toward the key principles of **democracy and free markets**. These were changes implemented by Latin

American leaders and populations themselves. Although faith in each of these two fundamental principles has more than once been shaken over the past 10 years, there is still a remarkable commitment to them particularly when compared to 15-20 years ago. Yet each of the four turning points that I have highlighted was not just the result of fundamental shifts in Latin American societies, but also created its own subsequent dynamic which has helped, in turn, to strengthen democracy and markets as well as more direct involvement of governments (including very actively the Canadian government) in promoting these same principles.

Others view Canada and increasingly Canadians and the Canadian government view themselves as integral members of the broader hemispheric family. This hemisphere is our neighbourhood. And apart from the United States, this neighbourhood for Canada has a strong Mexican look and feel about it as exemplified through our joint participation in NAFTA and the enormous interest created by President Fox's election last year.

#### **PRESIDENT FOX'S PRIORITIES - RECURRENT THEMES**

Although Vicente Fox has raised a large number of issues during his campaign, the five-month transition period before his inauguration last December and the first several months of his Presidency, five themes in particular seem salient. They focus on governance, markets and geography. All have immediate and direct implications for Canada, providing us with new opportunities to work with Mexico as an increasingly close partner to ensure economic growth and stability.

The first theme is **transparency in government**. President Fox believes deeply in the importance of the contribution that civil society can make to ensuring that political and economic processes are more accessible, more understandable and more open to being influenced by many more voices in Mexican society. He holds this belief because in large measure the increasing

demands of Mexican civil society *writ large* (NGOs, business associations, media, academics) over the last 10-15 years helped to prepare the way for his stunning victory last year. In practical terms, transparency in the current Mexican context includes improved access to government information, the radical recasting of security and intelligence services to function in a democratic society, and a much more open, fluid and demanding inter-relationship with the Mexican Congress in which no party has a majority.

A second theme is **anti-corruption**. The President and several of his principal advisers have spoken openly and eloquently about the need to combat "a culture of corruption" which had been allowed to infect many public and private aspects of Mexican national life. Some of the implications of this anti-corruption campaign include reform of Mexican customs, reorganization and reform of police forces, more transparent public procurement policies, and the simplification and reform of the public service more generally.

**Human security** and in particular the **promotion of human rights** is the third theme, by which President Fox means improvement at home in Mexico itself and a remarkably open welcome to outside observers, as well as a more dynamic promotion of human rights issues outside Mexico both in the hemisphere and more globally.

Fourth, President Fox and his team have emphasized the importance of further **economic reform** and **modernization**. Reaching these goals will require political skill and perseverance in the face of a divided Congress. But a good start has been made in further reshaping Mexico through proposals which include significant tax reform to increase government revenue as a percentage of GDP to a level more in keeping with the regional average in order to finance social and economic developments; energy sector reform (most immediately in terms of possible further liberalization of private sector participation in the generation of electricity and in the exploration for natural gas which will be the main source of new energy in coming years); a significant restructuring of the state-owned electricity and oil companies so that they are more responsive to market forces, functioning more clearly as properly arm's-length state corporations operating in more competitive energy markets; a massive overhaul of labour legislation both to remove inherited corporatist rigidities and to improve union democracy; and a further decentralization of financing and policy responsibilities to Mexico's 31 states and the Federal District.

And finally, I would highlight the Administration's inherent **continentalism**. The Fox Administration has been correctly active in promoting Mexican foreign



policy and trade and investment interests with partners in Europe, Latin America and Asia. Nonetheless, it is also true that the Government clearly recognizes that its home is in North America and that Mexican prosperity depends increasingly and inevitably on the stability and prosperity of Mexico's immediate North American neighbourhood.

### **CONSEQUENCES FOR CANADA AND CANADIAN RESPONSES**

One clear consequence of the transition underway here in Mexico is that the personal dynamism between US President Bush and Mexican President Fox is strong, with the result that the US Administration will look increasingly as much South across the Rio Bravo as it does North across the St. Lawrence. This new dynamic is positive in that there is a predisposition to try to resolve several critical issues such as migration, narcotics interdiction, and a number of highly contentious NAFTA-related trade disputes. This dynamic also implies that we must continue to work closely with our two southern neighbours to ensure that both Canada's bilateral relationships ("Canada-US" and "Canada-Mexico") and our joint trilateral relationship remain agile, forward-looking and active if we are to continue to have a major impact on the North American agenda.

Another impact relates to trade. Commercial flows in both directions will continue to increase through private sector

transactions and government efforts to facilitate trade further. Continental pull or gravity will ensure, in and of itself, increasingly greater commercial activity. Indeed, it is likely that within the next 3-4 years Mexico will surpass the UK to become Canada's third most important export market. But trade and the jobs created by trade could increase at an even faster rate if governments find ways to build on NAFTA to improve further the environment for trade and investment. NAFTA has done much to create prosperity in all three countries, but there remains much untapped potential within the framework of the current agreement, with discussions currently underway to explore what a NAFTA-plus agenda might look like.

In addition, further economic modernization in Mexico should open the door to a larger Canadian investment presence in Mexico, with the energy sector being the focus of much Canadian private sector and Embassy activity at the present time. In close cooperation with the Canadian Chamber of Commerce in Mexico, the Embassy has been active in promoting the presence of Canadian energy companies in Mexico, in part through bringing our private sector together not only with members of the Mexican government but also with deputies and senators from the three main parties in the Mexican Congress. More broadly on the energy front, the Energy Ministers of Canada, the US and Mexico created earlier

this year a North American Energy Working Group. This forum will be a valuable means of fostering communication and coordinating efforts in support of efficient North American energy markets.

Another fascinating and growing aspect of cooperation is the promotion of good governance issues in areas identified by the new Fox Administration. For example, the Embassy and the appropriate federal government authorities have been providing information and advice on such key issues as access to information; appropriate legislation for, including civilian oversight of, Mexico's intelligence agency; budgetary reform and control; the auditing of public accounts by arm's length agencies; and federalism.

There are also important new opportunities for greater exchanges and cooperation with regard to foreign policy, including in the area of human rights promotion in the hemisphere and in UN organizations such as the Commission on Human Rights. In this regard, a good start has been made to encourage a regular dialogue between our two foreign ministries, which will be further deepened. We have also begun a step-by-step exchange of information and experiences on UN based peacekeeping operations. As Mexican foreign policy becomes more proactive (perhaps most strikingly exemplified by its strong campaign to win a non-permanent

two-year term on the UN Security Council), Mexico could gradually shed its traditional hesitation to participate in peacekeeping operations. If so, Canada would clearly welcome such a change. In addition, and still in the area of human security/human rights, it has been gratifying to witness and to encourage the further strengthening of the close working relationship between Elections Canada and Mexico's Federal Elections Institute (on-going cooperation was recently formally renewed), and between the Canadian and Mexican Human Rights Commissions. On the basis of recent bilateral cooperation and confidence-building, these two Commissions were pivotal in organizing and launching last autumn the first-ever hemispheric network of national human rights organizations.

During President Fox's State visit to Canada last April, further steps were made. It was agreed to enhance cooperation in the area of social and human development with an initial emphasis on life-long learning and social cohesion issues. An additional agreement was signed in the area of natural resources, including energy efficiency, alternative energy, energy supply, air quality, watershed and groundwater management, sustainable development and use of minerals and metals, remote sensing and geomatics. During the same visit, both governments undertook to work toward extending the existing highly successful bilateral cooperation in the area

of temporary workers to other provinces of Canada not yet included in the Seasonal Agricultural Workers Program, and to other economic sectors where labour market demand justifies such an extension to both countries' mutual benefit.

The Mexican Congress is quickly emerging as important to understanding and tracking Mexican affairs and to promoting bilateral and broader hemispheric relations. As a result of the July 2000 federal elections, no party commands a majority in either House of Congress and the relationship between the President and his own party caucus in Congress is still being fashioned. Consequently, for the first time in its history, Mexico's Congress has become a critically independent player in Mexico's overall governance structure. The old vertical, top-down President-dictating-to-Congress days are gone forever. Legislation must now be crafted in coordination with Congress and in anticipation of active questioning and debate on all key bills, including those of interest to Canada. As a result, we have established what is only Canada's third Congressional Relations office at an Embassy abroad. Although minimally staffed at present, it is becoming an important feature of our operations in Mexico. It is in Canada's interest to see the new Mexican Congress emerge as a vital and positive force in Mexico's new democracy. It will also be an important player in our on-going dialogue with

Mexico on promoting Canadian values and interests in Mexico. Moreover, a Mexican Congressional delegation played a significant and constructive role in the inaugural session last March of the Inter-Parliamentary Forum of the Americas (FIPA). This Canadian initiative to promote a greater policy dialogue on hemispheric issues among the region's national legislatures (in a process roughly paralleling the Leaders' Summit process) now has an executive committee led by Canadian M.P. Bill Graham, on which Mexico also sits. Moreover, Mexico has agreed to host the second annual meeting of FIPA in 2002.

### **POSTSCRIPT**

Partly as a result of Canada recognizing the accelerating, on-going activity and new prospects early on, President Fox has been to Canada twice over the past year, while approximately two-thirds of the Cabinet members of the two governments have met either in Canada or in Mexico (sometimes more than once) to promote this special relationship. The likelihood of further expansion is quite rightly high. "Why would anyone ever go to Latin America?" I was asked 25 years ago. The answer is so self-evident today, especially with regard to Mexico, that no one would even dream of asking the question in the first place.

**H.E. Keith H. Christie**  
Ambassador of Canada to Mexico



*Eyewitness*

## The New Dynamics of North America: *Implications for Canada of New Administrations in the United States and Mexico*

Match the following statements to the correct country – the United States or Mexico:

*“The most recent presidential election can be characterized as democratic, open, transparent and the results were incontestable.”*

*“The result of the most recent presidential election divided the nation, was less than transparent, elicited allegations of electoral malfeasance, and had to be settled by the courts.”*

It was with this ironic situation as a backdrop that a group of senior federal, provincial and territorial public servants participated in a study tour of Ottawa, Washington and Mexico City organized by the Public Policy Forum in May 2001. The goal of the study tour was to examine the possible implications of the Bush and Fox Administrations for Canada in the context of the growing linkages between the three North American partners. Few, if any, would argue that Canada's relations with the United States have played – and will continue to play – a major part in Canada's domestic policy making and its foreign relations. Almost every phrase we use to describe our relations with the United States has become a cliché: the longest undefended border, the world's largest trading relationship, the historic and cultural ties. But as Vincent Massey, Canada's first diplomatic representative to the United States in 1926 remarked, clichés are truisms.

Canada's relations with Mexico are more recent and still under-developed. The North America Free Trade Agreement (NAFTA) has provided an impetus to closer ties, but they are conducted under the shadow of both our relationship with the United States, and Mexico's own preponderant links with its immediate northern neighbour.

The visits to Washington and Mexico City provided study tour participants with an opportunity to appreciate and begin to understand the intricacies of the political and policy-making processes of both countries, to put them in a broader continental

framework and, hopefully, to be able to arrive at some conclusions about implications for Canadian policy.

In each of the three capitals, the group held discussions with a broad cross-section of actors in both the political and policy communities – diplomatic representatives, think tanks, the media, special interest groups, academics and public servants.

The Washington discussions portrayed the new administration in an (early) state of disorganization due in large part to its inability to nominate and put through the US approval process candidates for senior departmental and agency positions. The result seemed to be a serious policy vacuum, a situation foreign to the Canadian system and disquieting to bilateral partners with important issues needing resolution. The incident surrounding Canadian seed potato exports was presented as an example of an issue that might have been handled differently by the Americans had there been experienced and informed senior bureaucrats in place.

Special interest groups, often in the guise of think tanks or research organizations who are adept at pushing policy buttons, particularly as there has been a change in the political party in power in the White House, are filling this policy void. While this may seem unusual to non-Americans, the influence of these organizations is normal, accepted and pervasive in the American system. The lesson for Canada is to play the game and use these influencers of United States policy to advocate Canadian policy positions. As the late Tip O'Neil said, “All politics is local.” If one can neither vote nor contribute to American political parties, the normal levers of influence are not available and other routes and mechanisms must be found.

There seems to be a strong element of “benign neglect” on the part of United States policy makers toward Canada. Issues that we may perceive as important and demanding attention are given much

less priority in the United States. Combined with a stronger focus on the US-Mexican relationship, where there are perceived to be "problems" that need resolution (e.g. drugs, illegal immigration), these issues make our diplomatic efforts in the United States more difficult to carry out and bring to a successful conclusion.

Mexico City was different in more ways than simply geography and language. From the generally orderly and symmetrical Washington to the teeming, chaotic and immense (22+ million inhabitants)

Mexico City requires a fundamental shift in attitudes and perceptions. The Administration of Vicente Fox is asking Mexicans to look at themselves in new ways – how they are governed, what is important in their lives, how they are viewed by and view the rest of the world. The manner in which Fox has organized and characterized his Cabinet is an indication. He has three Cabinet 'groups': the Economic Cabinet, the Social Cabinet, and the Order and Respect Cabinet. The last asks Mexicans to work with the new administration to overturn centuries of bribery, corruption and violence, with the reward being a new order that will provide nothing less than equal opportunity to all citizens.

Underlying and affecting everything in Mexico is the grinding poverty that is the lot of 40-50% of all Mexicans. There is high expectation that Fox will change these numbers, that Mexicans whose only legacy has been poverty will shed it forever. The enormity of this task is clearly recognized; the prospects for success are not so clear. Fox has stated that one of Mexico's goals is to achieve a standard of living equal to Canada and the United States. He has

translated this objective into specific targets for his Cabinet ministers and clearly has challenged them to manage the country differently than in the past. The enthusiasm for this massive 'change management' exercise is palpable. It was most evident in

the exchange the group had at the Mexican Ministry for Foreign Affairs at which Canada was admonished for being "timid" in its reaction to President Fox's attempt to open the dialogue on the future of the North American partnership.

**INDEED, WHERE DO  
WE GO FROM HERE?**

Mexico is 'pushing the envelope', beginning to articulate a vision for deeper and broader North American integration. Washington and Ottawa have yet to respond in kind. Canada has generally followed a more incremental and pragmatic approach in recognition of the asymmetry in the two bilateral relations, and the inherent differences in issues between the United States and Mexico and the United States and Canada. Despite the close relationship that President Bush seems to have established with his Mexican counterpart, this has not yet translated into a significant difference in the practical expression of US foreign policy toward Mexico. The traditional problems and the US approach to them are still at the heart of the relationship. How successful President Fox is in convincing Ottawa and Washington to be visionary will depend in part on his ability to work with the new Mexican Congress to accept his often ambitious proposal for change. His journey will be fascinating to watch.

**Doug Rosenthal**

Acting Director,  
Natural Resources Canada

*How successful President Fox is in convincing Ottawa and Washington to be visionary will depend in part on his ability to work with the new Mexican Congress to accept his often ambitious proposal for change. His journey will be fascinating to watch.*



Feature Columnist



## The "New North American Agenda" and the Energy Markets

### AN "INTER-MESTIC" TRILATERAL RELATION

On July 31, 2001, the Mexican Ministry of Foreign Affairs distributed an internal communiqué about the US Senate Judiciary Committee's approval of an amendment to the *US Legal Immigration and Family Equity Act 2000*. Should the US Congress approve the amendment, it will provide regularization opportunities for undocumented immigrants who are relatives of permanent residents, have job offers that have been approved by the US Department of Labor or who have entered the country before December 21, 2000. The Mexican Ministry of Foreign Affairs estimates that between 300,000 and 500,000 Mexicans of the approximately three million undocumented Mexicans who live in the United States could benefit from the approval of the initiative. A few days later, a principal Canadian newspaper published an article (Simon Houpt, "US May Expand Immigration Offer," in *the Globe and Mail*, July 28, 2001) briefly describing the intense dialogue taking place between Mexico and the US on the issue of undocumented workers. The article suggests that the possible approval of a temporary worker program, as being requested by Mexico, could also benefit Canadian citizens who are currently residing illegally in the United States.

After reading both documents, we confirm that the efforts being made by the government of President Vicente Fox to address one of his administration priorities – migration – in a timely and efficient manner have produced results in a short period of time. We also corroborate that it is increasingly difficult to "isolate" an issue and classify it as being exclusively Mexican, American and/or Canadian. As some international relations scholars have so aptly noted, an "inter-mestic" trilateral relationship is coming to life, simultaneously including both international and domestic issues.

### THE "NEW NORTH AMERICAN AGENDA"

The process of identifying a "New North American Agenda" is an undeniable reality. With the term "New North American Agenda," I am not referring only to that institutionalized under the North American Free Trade Agreement (NAFTA). Although NAFTA has been the driving force for the process of regional economic integration, a series of additional issues that are not included in the Agreement should provide guidelines for conceiving North America as a region that interacts with an increasing sense of community. In other words, the "New North American Agenda" should include an array of trilateral matters – different from those already included in NAFTA – that are fostering a new sense of community

among our nations. As the North American leaders indicated in the political declaration issued after their first meeting in Quebec last April: "The ties that link us – human, social, cultural and economic – are becoming stronger. Fully realizing the tremendous potential of North America is a goal we all share."

Although the nature and dynamics of the phenomenon of migration between Mexico and the United States may be very different from those experienced between the latter and its neighbour to the North, and between Canada and Mexico, it seems that any consensus reached at the bilateral level will have repercussions on the third country. Several of the issues included in the bilateral agendas are beginning to take on a North American dimension. Migration is one of these, as are higher education, border administration, water management, the fight against organized crime and, without doubt, the energy markets.

Energy is a case in point, in light of the following considerations:

- Mexico, Canada and the United States share the goal of guaranteeing a reliable supply of energy, with the purpose of increasing the efficiency of their respective production activities and their energy markets. If we briefly analyze the

energy needs and how the exchanges are happening in North America, it is possible to observe that the three countries are immersed in a “symbiotic” relationship and that a revision of the trilateral energy policies is urgent.

While the United States imports 58% of its oil, 40% of Mexican oil exports go to its northern neighbour. Likewise, close to 100% of US electricity imports come from Canada, representing 8% of US supply; and Mexico sells California part of its excess electrical energy, which at the moment supplies power to at least 250,000 homes.

- A study of the characteristics of the energy trilateral cooperation illustrates that the “sense of community” – in contrast to what one might initially think – has not been brought about only by governments. An innovative cooperation scheme exists whereby businesses, civil society and different levels of government from the three countries have developed their own synergy. Governmental and non-governmental actors have woven a network of interests and opportunities that naturally begin to form a sense of a shared North American identity. The meetings and

exchanges between said players are occurring on an increasingly frequent basis, and this has brought about a more intense interaction. Just mentioning some of the events that have been held in the

---

*Although NAFTA has been the driving force for the process of regional economic integration, a series of additional issues that are not included in the Agreement should provide guidelines for conceiving North America as a region that interacts with an increasing sense of community.*

---

last four-month period will be enough: a) two meetings between President Vicente Fox and the business leaders of the twelve top Canadian energy companies; b) a meeting between Alberta's Premier Ralph Klein and US Vice-President Dick Cheney; c) a visit by Mexican Secretary of Energy, Ernesto Martens, to Regina and Calgary, during which he exchanged views with Premier Klein and followed up on the dialogue with the dozen western Canadian energy companies that had met previously with President Fox; and d) the celebration of the Mexico-Canada Bilateral Energy Meeting in Mexico.

These exchanges demonstrate that a synergy dictated by the needs of the trilateral energy market is a reality. In light of this and as part of the agreements reached in Quebec City last April, the three countries established a

North American Working Group on Energy and charged it with identifying – from a purely technical perspective – the challenges and opportunities for strengthening and expanding the field of energy cooperation in the region. With the creation of this working group, the three governments have set aside the political frameworks in order for technicians to analyze

objectively the energy needs of the region. Today, before planning and implementing policies and strategies, the North American leaders want to listen to the recommendations put forth by energy experts. The conclusions and recommendations this group will ultimately come up with will be crucial in determining the future of North America and will probably act as the basis for a shared energy policy.

#### **THE MEXICAN ENERGY MARKET**

The technical work that the trilateral task force will eventually put forth will be of great relevance to Mexico, as energy remains one of Mexico's most important economic activities and continues to



be the main source of government revenues. Energy related activities represent 3% of Mexico's GDP, while hydrocarbon revenues make up 36% of fiscal income. Almost 40% of the total public investment is directed to energy projects. In addition, Mexico remains one of the top 10 producers of crude oil worldwide, and taking into consideration its reserves, it emerges as the fourth-largest source of natural gas in the continent after the United States, Venezuela and Canada. While one of the world's largest oil producers, Mexico faces serious energy limitations, ergo, the country's energy future is not guaranteed. Official estimates indicate that by 2009, local natural gas supply will cover only 76% of national demand. In addition, the demand for electricity will require a doubling or tripling of the production of natural gas in Mexico. Energy markets are not flawless; therefore cooperation among North American neighbours is seen as crucial.

Mexico's Secretary of Energy, Ernesto Martens, has indicated that the Mexican energy sector will require – in the same period of time – an investment of approximately \$USD 131 billion. Currently, Mexican government funding will only cover 54% of total required investment; the remaining 46% is expected to be financed through foreign investment. Some Canadian businesses have initiated a dialogue with key players within the Fox Administration regarding opportunities for furthering investment in Mex-

ico and to explore ways by which Canadians can contribute to that 46% required from foreign investors. Given the limited nature of government funds and pressing energy needs, participation of the private as well as the foreign sector is, thus, essential.

With the purpose of promoting this participation, the Mexican Executive will soon present to Congress an initiative to carry out a structural reform of the Mexican energy sector. Although the ultimate purpose of such structural reform will be to meet long term national demand for energy, it will also carry out a gradual transformation of the energy sector from a state monopoly to strategic control by government companies. The initiative will create new mechanisms to encourage private participation in the development of Mexico's infrastructure in gas, electricity and renewable energy, thus avoiding the privatization of state companies such as *Petróleos Mexicanos* (PEMEX). The idea is to transform state energy entities into world-class companies, capable of providing national needs, internationally competitive in terms of quality and cost. The Fox Administration believes that strategic control of the energy sector brings greater advantages to Mexicans, and efforts are being made to consolidate the opening up of the industry and to find new co-participation formulas for private and foreign investment.

However, without the need to implement any sort of reform, the Mexican energy industry today offers a wide range of investment

opportunities, particularly in the areas of: a) new generation, co-generation and self-supply electric plants; b) exploration and production of non-associated natural gas; c) construction of maritime terminals for liquified natural gas; d) expansion of the natural gas pipeline network; e) new participation mechanisms in the liquified petroleum gas market; f) natural gas and electricity border interconnections to facilitate the development of the North American energy market; and g) new energy infrastructure associated to the Puebla-Panama project which will promote the economic development of the region that begins in South East Mexico and includes all of the Central American countries.

#### **POSTSCRIPT**

I am concluding my posting as Ambassador of Mexico to Canada at an exciting and intriguing moment for North America. To foresee the future of the region with precision and certainty is, without a doubt, a complex task. Nevertheless, this does not prevent adventuresome souls from designing and presenting viable scenarios for the future of the continent. Although it is still early to know the destiny of our region, the issue of energy, to mention but one, urges us to reflect on the medium and long term future of the region, in order to identify more adequate and convenient formulas that respond to the real North American dynamics.

**H.E. Ezequiel Padilla Couttolenc**  
Ambassador of Mexico to Canada



Policy  
Research

Recherche sur  
les politiques

*Register Early!*

2001

# National Policy Research Conference

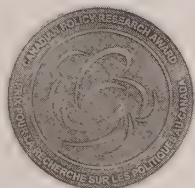
Ottawa Congress Centre

DECEMBER 5 to 7, 2001

*Bringing  
Communities  
Together*

*Expand your knowledge:*

- Learning Workshops
- Plenary Sessions
- Concurrent Sessions
- Panel Discussions



*Celebrate Excellence at the Third Annual  
Canadian Policy Research Awards Dinner*

DECEMBER 6, 2001

**For Exhibit opportunities,  
Registration and more information visit:**

[www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)

Canada



## Canadian Connections



**Extension School of the National Autonomous University of Mexico (UNAM) in Canada** [*Escuela de Extensión de la Universidad Nacional Autónoma de México en Canada*] – UNAM's Extension School in Canada is located in Hull, Quebec. Its aim is to strengthen the academic bond between the different components of UNAM and its Canadian counterparts in the fields of teaching, research and dissemination of culture. To this end, the school offers ongoing courses in culture and in Spanish as a second language. It also organizes all kinds of academic and cultural activities in Hull as well as at UNAM's main campus in Mexico and its other extension school in San Antonio, Texas, using the latest distance education technology. More information about the Extension School can be found at: <http://www.unameseca.com>.

**Continental Integration Research Group** [*Groupe de recherche sur l'intégration continentale*] (GRIC) of the Université du Québec à Montréal – GRIC is engaged in studying the phenomenon of international economic integration, particularly as it is seen in the Americas, but also in its new forms in other contexts. GRIC comprises two teams: one working more specifically on industrial reconversion, and the other, on the civil dimensions of continentalism. Background information and basic statistical data on major sub-regional agreements are available at the following

address: <http://www.unites.uqam.ca/gric/index.htm>.

Carleton University's new **Centre on North American Politics and Society** is dedicated to the study of the evolving relationships between Canada, Mexico and the United States. Its particular focus is the political, social and cultural processes defining the North American region. The Centre seeks to promote a dialogue among a network of scholars and policy makers working in the area of North American studies in the three countries by establishing linkages with other university research centres, think-tanks, and governmental, inter-governmental and non governmental actors. More information about the Centre can be found at <http://www.carleton.ca/nac>.

**Viva Canada-Mexico** is Canada's Department of Foreign Affairs and International Trade's one-stop-shop for information on Mexico and Canada-Mexico relations. The latest news and events, facts and figures on trade and investment, culture and education pro-

grams, activities and exchanges along with travel and tourism ideas and guides can be found at <http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico/menu-e.asp>.

**Quebec Network on Continental Integration** [*Réseau québécois sur l'intégration continentale*] (RQIC) – The RQIC is a coalition of research teams and grassroots, union, international cooperation, community and environmental groups. Its objective is to propose a vision of development for the Americas that is respectful of social, labour and human rights, and to promote democracy, involvement, respect for the environment and the eradication of poverty throughout the continent. The RQIC has developed linkages and exchange initiatives with other similar networks in Canada, Mexico, the United States and, more recently, Brazil, Chile, Peru and Central America. For more information on the network, consult its site at the following address: <http://www.alternatives.ca/rqic>.

KP

## Intelligent Transportation Systems

The May 2001 issue of *Horizons* highlights a growing and innovative area in transportation known as Intelligent Transportation Systems or ITS. For more information, see ITS Canada's website at <http://www.itscanada.ca> and Transport Canada's web site at <http://www.its-sti.gc.ca>.

Transport Canada's site includes a link to an invitation to proposals announced on June 11, 2001 by David Collenette, Minister of Transport, for ITS deployment and integration initiatives.

*From the Cyberzone*



**<http://www.lib.duke.edu/ias/latamer/mexico.htm>**

The Duke Center for North American Studies has developed **Mexico within the North American Context**, a compilation of Mexican Internet sites of interest to researchers and policy developers working on subjects related to Mexico, and particularly, Mexico within the North American context. The site offers information and links to sources reflecting six central areas of investigation: communication and cultural production, environment, sub-national implications of regional integration, institutional change, migration and regional and national identities. Links are provided to several databases, including the Mexico Legal Database which contains information on government and laws relating to trade.

**<http://www.conahec.org>**

The Consortium for North American Higher Education Collaboration (CONAHEC) seeks to improve academic cooperation in the North American region by building a strategic partnership among higher education institutions, national associations, foundations, government agencies, and corporations. To advance this work, CONAHEC has established **EL NET (The North American Educational Leadership Network)**, the online networking tool for higher education collaboration in North America. Along with a resource library and funding tips, EL NET offers a searchable "Matchmaker Database" where you will find partners and opportunities in such areas as research, internships and consulting.

**<http://www.northamericaninstitute.org>**

The North American Institute (NAMI) was founded in 1988 to promote new approaches to North American issues and deepen trilateral understanding. NAMI focuses on specific aspects of the North American relationship and reaches out across sectors of society as a catalyst and convener in an effort to create networks and effect real changes

in the North American community. The organization publishes NAMI-News, a quarterly newsletter of articles and reviews that looks at the socio-economic, environmental and political issues affecting the North American area.

**<http://www.naalc.org>**

The **North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)**, NAFTA's labour supplemental agreement, adds a social dimension to the North American Free Trade Agreement. It encourages the continental trading partners to improve working conditions and living standards, and commit themselves to promoting eleven labour principles to protect, enhance and enforce basic workers' rights. To accomplish these goals, the NAALC creates mechanisms for cooperative activities and intergovernmental consultations, as well as for independent evaluations and dispute settlement related to the enforcement of labour laws. Research reports on the garment industry, migrant agricultural workers, the employment of women, plant closings, income security and productivity can be found on the site.

**<http://www.internationalaffairs.com/Country/country.html>**

**InternationalAffairs.com** provides rapid access to news, analysis and data on a country by country basis. It was created by Oxford Analytica, a political and economic news analysis organization based in the UK, which draws on the expertise of professors in more than 100 countries to provide analysis to governments, businesses and others who need to know the implications of breaking news. The site for each country is organized into sections on news, numbers, players and analysis and by the following topics: politics, economics, social, international relations and industry. The site offers links to major Mexican government sites as well as Mexican and international news and data sources.

KP



Feature Columnist



## State-Society Relations in Mexico After the Fox Victory

Governance in Mexico is undergoing radical change. The election of Vicente Fox from the *Partido de Acción Nacional* (PAN) in August 2000, defeating the candidate of the traditional governing party, the *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), sent shockwaves through the Mexican political system. Mexicans, accustomed to long decades of *de facto* one party rule, suddenly face an apparent dramatic change in the way they are governed. Among the ruins of the old regime a true multi-party system and a vibrant civil society have emerged. Nevertheless, the system of power in place for decades will not disappear over night but continues to influence how Mexicans are governed. For Canadians interested in engaging with Mexico, it is vital to understand this shifting terrain of state-society relations and the challenges faced by the new regime.

Between 1920 and 1988, the PRI faced no real challenge to its rule. Although opposition parties did exist, they were unable to win office at any level of government. The election of Fox thus represents the first time that presidential power has changed hands through free and fair elections. What – apart from his obvious charismatic appeal – does the Fox presidency mean for relations between the state and society in Mexico? The answer to this question is still unclear, but will depend on two factors: Fox's willingness and ability to unravel the

dense network of ties that subordinated society to the state under the previous regime, and the capacity of civil society to continue to push for change. Under PRI rule, a complex set of relationships tied groups and individuals to the state, guaranteeing political stability, but undermining the autonomy of civil society. Without access to the same type of mechanisms of control, Fox will have to find a new way of maintaining political stability while also making space for autonomous grassroots participation in decision making.

### **TRADITIONAL FORMS OF STATE-SOCIETY RELATIONS IN MEXICO**

Political analysis of the previous Mexican regime traditionally focused on the governing party's extraordinary ability to promote political stability after the tumultuous decade of the Mexican Revolution (1910 to 1920). One party rule is often fragile, since it usually lacks flexibility as well as political legitimacy, and thus must rely heavily on the use of heavy-handed coercion. The Mexican semi-authoritarian system differed from this pattern in several ways. First, it achieved some flexibility through the rule that the executive branch, particularly the president, is limited to a six-year term. This rule guaranteed a certain degree of alteration in state policy despite the continuity in official party rule. More important, however, was the skill with which the governing party managed its rela-

tions with civil society, diffusing and coopting challenges to its power. One tool used was a well-entrenched system of electoral fraud and vote-buying. Thanks to a process of electoral reform initiated in the 1980s and expanded by the previous president, Ernesto Zedillo, these mechanisms have been largely disbanded. However, the PRI also maintained its power through three other aspects of the political system: *corporatism*, *clientelism*, and *presidentialism*.

Corporatism is a form of political system in which a formal relationship exists between selected groups in society and the state. In contrast to pure liberal democracies where individuals are seen as the relevant political actors, in corporatism groups are seen as valid representatives of the interests of classes. Corporatist systems come in various guises, ranging from the heavily repressive fascist regimes of pre-war Spain and Germany to the much more democratic versions in several European countries like Sweden. This system was adopted by the reformist Mexican president General Lázaro Cárdenas (1934-1940) as a way of limiting the power of the dominant class and empowering subordinate groups like workers and peasants in order to achieve the ideals of the Mexican revolution. In order to enact his populist program of state intervention in the economy, Cárdenas also required a strong support base to defend

him against conservative forces opposed to these reforms. To achieve this support, Cárdenas reorganized the dominant party along corporatist lines by creating a four-sector structure representing each of the party's sectors: labour, peasants, the military, and the so-called "popular sector" which represented the middle class, public sector workers and business. Each sector was supposed to play an equal role in state decision making (the military sector was subsequently disbanded).

After Cárdenas left office, his democratic and participatory version of corporatism was gradually dismantled. The *Confederación de Trabajadores de México* (CTM), which represents workers, and the *Confederación Nacional Campesina* (CNC) gradually became more and more the tools of the dominant party and less and less representative of the interests of their members. Leaders were imposed from above, rather than democratically elected from below. As one observer puts it, "Many large unions have been instruments of government policy, an unfailing source of electoral support for the PRI, and an ally of management rather than a countervailing force in economic life."<sup>1</sup> Participation in these corporatist bodies became the main way in which people outside the country's small economic elite could advance

themselves socially and economically, and corruption became endemic. The government could count on the votes of peasants, workers, and the "popular sector" in return for some consideration of their interests in state policy.

In addition to the formal mechanisms of corporatism, other informal mechanisms guaranteed political control. Clientelism, a system of hierarchical reciprocity in which higher-placed members of society do favours for less powerful "clients" in exchange for political support, pervades Mexican society. As well, despite a constitution that guarantees a rule of law and the separation of powers, power has in fact been highly centralized in the hands of the president, and the judiciary and Congress have been subordinated to the executive branch. Abuses of power and corruption at all levels of government were the inevitable result.

As the result of these entwined mechanisms of control over society, Mexicans lacked a sense of political efficacy – the confidence that their vote and their political participation makes any difference in how they are governed. Widespread corruption meant that Mexicans were unlikely to trust public officials or even their fellow citizens. Political apathy and cynicism were widespread. Mexicans lacked a sense of citizenship – and viewed themselves as "subjects of rights." However, the system remained

stable and broadly legitimate for many years, largely because of the "Mexican miracle" – the rapid economic growth the country experienced from the 1940s to the 1970s. Internationally, human rights abuses in Mexico received little attention for three reasons: because they were much less extreme than those committed by the military dictatorships in many Latin American states; because of US support for the Mexican regime on its doorstep; and because of the absence of a strong human rights movement within Mexico.

### **THE REGIME CRUMBLES: POLITICAL AND ECONOMIC CHANGE IN MEXICO**

In the late 1970s and early 1980s, the "Mexican miracle" evaporated. Much of the miracle was based on unsustainable levels of debt, and the benefits of growth were not well distributed. Mexicans began to challenge the one party system and demanded more independence and accountability. An independent trade union movement emerged to challenge the corporatist CTM in the 1970s. In the early 1980s, the debt crisis struck Mexico, creating even more profound changes in state-society relations. The structural adjustment program imposed by the International Monetary Fund in return for a restructuring of the debt required cut-backs in state programs, including the funds that greased the corporatist and

<sup>1</sup> Hellman, Judith Adler. *Mexican Lives*. New Press, 1995.



clientelist networks. Public discontent with the harsh impact of structural adjustment on living standards fueled the emergence of urban social movements, largely composed of women (who were previously largely excluded from the political system), which protested against the state cut-backs. Gradually, as well, a citizen's movement emerged to demand electoral reform and democratization. Hundreds of non-governmental organizations (NGOs) have sprung up, dedicated to such issues as sustainable development, women's rights and indigenous rights.

By the time of the 1988 elections, opposition to the governing party was widespread, coming both from the left (the *Partido de Revolución Democrática*) and the right (the PAN). The transparent fraud in these elections, which brought to power Carlos Salinas of the PRI, led to widespread public outrage. Salinas implemented economic reforms that pushed the liberalization program even farther, and also initiated NAFTA. These economic reforms continued to marginalize the traditional corporatist sectors of the party – workers and peasants – and the power of these parts of the party continued to decline. Salinas recognized that the decline of corporatism posed real risks for his party, and initiated the Programa Nacional de Solidaridad to shore up popular support. The Solidarity program distributed funds to small organized groups throughout the country which had proposed development programs for their communities. Critics

charged, however, that this program represented a thinly-disguised form of neo-clientelism, with power and resources concentrated even more than before in the hands of the president. The 1994 indigenous uprising in Chiapas, the state which had received the most money from the Solidarity program, demonstrated that these time-honoured techniques of rule could no longer guarantee political stability. As well, with NAFTA underway, the traditional willingness of the United States to overlook human rights problems in Mexico ended. Under pressure both from citizens groups within the country, and allies outside, Salinas's successor, Ernesto Zedillo, undertook significant electoral reforms that eventually resulted in Fox's election.

### **FOX'S CHALLENGE: REFORMING GOVERNANCE**

In order to ensure fundamental change in the Mexican political process, reforming governance is key. President Fox came to power on a program that promised democracy, poverty alleviation and social justice, but is also firmly committed to free market principles. Simultaneously meeting the pent-up demands of both business and non-business civil society groups presents a huge challenge to the new regime.

In this context, there are four particularly tricky challenges for governance in the new Mexico:

- **Poverty** – Perhaps the main challenge facing Fox is addressing the problem of poverty, which is even more widespread

since NAFTA than before. Poverty is most extreme in rural areas, where the liberalization of agriculture has hit poor farmers hard. Mexican civil society organizations have demanded a more equitable economic model which meets the needs of women, the indigenous population, and *campesinos*.

- **Labour rights** – Under the previous regime, workers' rights to collective bargaining and independent organizing were curtailed. It is not clear what the new regime means for changes in labour relations, given Fox's pro-business orientation. In March 2001, an election was held at the Duro Bag Company, a maquiladora in Rio Bravo, Tamaulipas, in which intimidation was allegedly used. Mexican trade unions are calling for the enforcement of existing labour laws, but a recent World Bank report has called for increased "labour flexibility" in Mexico, implying the elimination of existing labour guarantees.
- **Indigenous Rights** – During his campaign, Fox boasted that he could solve the problems in Chiapas "in 15 minutes" and observers had high hopes for the peace process. However, in April, the new Mexican congress passed legislation on indigenous rights that failed to meet the demands of the Zapatistas (the indigenous army in Chiapas) as well as the recommendations of the COCOPA (the Congressional

## Upcoming Events



Commission for Peace and Concord). As a result, the conflict in the region continues to simmer.

- **NGOs** – The PRI regime was extremely suspicious about the role of NGOs in the political process at both the national and international levels. Fox has signaled an unprecedented degree of openness toward NGOs. To move beyond rhetoric, however, a thoroughgoing reform is needed both of the rules that govern the non-profit sector and of the policy process itself, to guarantee much greater transparency and inclusion of a wide range of voices.

As indicated at the beginning, political change depends to a large extent on the willingness of the new government to address these and other pressing challenges to governance. As well, however, it requires increased openness to civil society. In many other Latin American countries undergoing democratization, the vibrancy of civil society under authoritarianism has tended to die out after democracy has been put in place. Political cynicism and apathy are widespread in many newly democratized states, partly because the new democratic regimes fail to fulfill the promises on the basis of which they came to power. Avoiding this outcome is thus one of the main challenges facing both state and society under Fox.

Laura Macdonald  
 Carleton University

### DATE

### EVENTS

**SEPT. 24,  
 2001**

#### ***Taking Action: Canadian Solutions for Climate Change***

Mexico City

Industry Canada is leading "Taking Action: Canadian Solutions for Climate Change" – a climate change workshop and mission to Mexico City on September 24, 2001. The one-day workshop will showcase Canadian climate change products, services and technologies, as well as provide a forum for discussions and presentations addressing various issues. Topics will include transportation, sinks opportunities through forestry and agriculture, and the use of technology to address Kyoto Protocol reporting requirements. To be held the day prior to Enviro-Pro at the Canadian Embassy, the workshop will attract private sector partners and Latin American government decision makers. For more information please contact Michèle Kingsley via email at [kingsley.michele@ic.gc.ca](mailto:kingsley.michele@ic.gc.ca) or by phone at (613) 946-2578.

**OCT. 14-15,  
 2001**

#### ***Visioning North America: Building North American Studies***

<http://www.carleton.ca/nac>

Ottawa

As connections between Canada, the United States, and Mexico intensify, North America is increasingly the focus of analysis for scholars in a wide variety of disciplines. Carleton University's Centre on North American Politics and Society and School of Canadian Studies, the Center for North American Studies at Duke University and the Center for International Studies, El Colegio de México are co-hosting a conference organized around the themes of borders, governance and sovereignty, technology, culture and region, sustainable development and environmental management. For more information please visit <http://www.carleton.ca/nac>.

**Nov. 22-24,  
 2001**

#### ***Linking Research to Policy and Practice: Working Together for Children and Youth***

[http://www.cfc-efc.ca/cccf/pdf/reg\\_pack\\_en.pdf](http://www.cfc-efc.ca/cccf/pdf/reg_pack_en.pdf)

Ottawa

As the first of five annual conferences featuring the work of Health Canada's Centres of Excellence for Children's Well-Being, the "Linking Research to Policy and Practice Conference," co-sponsored by the Canadian Child Care Federation, the Canadian School Boards Association, and the Centre of Excellence for Early Childhood Development, will provide diverse stakeholders with an opportunity to share information and knowledge on five key child and youth health issues: early childhood development, child welfare, child and youth centred prairie communities, children and adolescents with special needs and youth engagement. Speakers will include: Senator Landon Pearson, Ken Dryden, Judith Maxwell, Daniel Keating and Cherry Kingsley. For more information, please visit [http://www.cfc-efc.ca/cccf/pdf/reg\\_pack\\_en.pdf](http://www.cfc-efc.ca/cccf/pdf/reg_pack_en.pdf) or contact Gaétane Huot at (613) 729-5289 or 1-800-858-1412.



## Research Brief

# The New Democratic Lexicon: The "E-Mexico" System

"Connectivity is one of the main competitive advantages an economy can have. Being connected means knowledge, vanguard and prosperity; therefore, access by our societies to communications and information systems will multiply the possibilities for human development and economic growth."

*President Vicente Fox Quesada  
Puebla, May 2, 2001*

The challenge of defining the term "democracy" has been a constant in political science, yet the recent change of power in Mexico is proof that the current concept of democracy goes beyond a mere explanation of controversial electoral races or political party quotas. A new lexicon is emerging and with it new forms of governance are being put in place and linked with the traditional concept of democracy. The study of methods for accessing democratic regimes continues to be an essential part of the effort to classify political systems. Nevertheless, timely responses by governments to problems such as poverty, corruption and lack of education, among others, are fundamental to the establishment as well as consolidation of democratic institutions.

Speaking of the democratic reality in Latin America, Mexican intellectual Carlos Fuentes recently stated in a Spanish newspaper that "if democratic institutions do not soon produce economic and social results that will benefit the masses, overcome the rift between the rich and the poor, and narrow the gaps between modernity and tradition, we risk a return to our oldest and most deeply-rooted tradition: authoritarianism."<sup>1</sup> The new Administration in Mexico is aware of this plea. Therefore, the key challenge for Mexican democracy will be the efficient implementation of a strategy for "social development with justice" in a sensitive period of economic growth – strongly influenced by the slowdown of the US economy – and adjustments

to the country's national budget. The current dilemma for Mexican decision makers is not to "get by with less," but to "use less more efficiently."

President Fox's Administration has set for itself the goal of shaping a modern democracy through the use of new rules for political practice and the creation of a quality government that will allow Mexico to make a definitive leap forward as a nation, in both quantitative and qualitative terms.<sup>2</sup> The new way of doing public policy management in Mexico will require an unlimited amount of creativity, as well as innovative tools that will slim down the list of pending and unresolved issues while benefiting larger sectors of the population.

In light of the latter, the Fox Administration privileges and promotes the use of technology as a strategic resource for satisfying some of the basic needs of Mexican society. Proof of this commitment is the launching of the "E-Mexico" system in January 2001, which some have characterized as being President Fox's most ambitious project.

The principal aim of the "E-Mexico" system is the construction of a modern and more just country that enjoys full access to information and to the myriad of opportunities and advantages that implies. The first step toward reaching this goal is ensuring that the 2,427 Mexican municipalities can communicate with each other, as well as with the rest of the world. In order to make this scenario a reality, the existing infrastructure is being interconnected, and state-of-the-art telecommunication and network technology is being incorporated into the system in order to create a mega-network that will reach almost every corner of Mexico.

Access to the mega-network will be available at the now called Community Telecentres, formerly, the old telegraph offices.<sup>3</sup> The centres will be sup-

1 Fuentes, Carlos. "Democracia latinoamericana: anhelo, realidad y amenaza in *El País*, May 15, 2001.

2 For further details, see the Introduction to Mexico's *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006* presented on May 29, 2001, by President Vicente Fox Quesada.

3 Most rural and remote areas in Mexico have a telegraph office, for which reason they were selected as key locations for the construction of the mega-network. As of today 1,800 telegraph offices exist throughout the 31 Mexican states and the Federal District.

plied with computers to offer basic telecommunication and financial services, as well as access to information networks. At each Telecentre, communities will have access to at least one two-mega bits route that will provide access to four gateways: one for government, one for health, one for education, and one for trade. The project to create the Community Telecentres is taking place in two phases. From January to March 2001, 60 were set up in rural communities and rural-urban areas. From April 2001 to December 2003, 2,000 Telecentres are scheduled to enter into operation. The first Community Telecentre was inaugurated by President Fox himself in El Salto, municipality of Pueblo Nuevo, in the northern state of Durango. Although it may be too much to expect that every Mexican will possess a computer right away, the "E-Mexico" system will ensure that eventually it will occur. In the medium term, every family will have access to a computer connected to the Internet through the 2,000 Community Telecentres that will be set up in the country.

"E-Mexico" makes evident *inter alia* two characteristics of what could be qualified as a modern-day democracy:

1) A new role for the government, which acts first as the entity responsible for determining and defining the priorities on the national agenda, and subsequently, as the body accountable for resolving these priorities through the establishment of an intelligent and productive relationship with the private sector and civil society. Within the framework of "E-Mexico," the government is the coordinator of public policies, but is not the only player responsible for responding to the emerging needs. By acting according to this new scheme, the Mexican government is burying old

paternalistic practices and instead promoting a greater equilibrium among public, private initiative and civil society activity. Under this innovative pattern, the body in charge for making "E-Mexico" a reality is a Technical Committee comprising telecommunications network specialists, private companies with access to resources and the latest technology,<sup>4</sup> public officials from the three levels of government<sup>5</sup> and organized civil society.<sup>6</sup>

2) With the launching of "E-Mexico," the Fox Administration is implementing a new and unprecedented model of development, while maintaining a "local" focus; the priorities have been established "from the bottom up," that is, beginning with the municipalities. There are very few, if any, development plans in Mexico that have had a "local" focus.

For the new Mexican government, globalization boosted principally by the dramatic and relentless development of technology has presented a unique opportunity to make headway in the area of human development for the Mexican people. As of December 1, 2000, Information Communication Technologies have not only been included in governmental strategy for the first time, but have also been catalogued and employed as an instrument of progress. Along with the spirit of this year's edition of United Nation Development Program's *Human Development Report* Program,<sup>7</sup> which was recently made public from Mexico City by President Vicente Fox, the new Mexico places technology at the very centre of human progress.

**Ana Paola Barbosa**  
 Embassy of Mexico

<sup>4</sup> E-trade project. Such as Axtel, Lastra, Unefon, Pegaso, Iusacell, Telcel, Avantel, Telmex, among others.

<sup>5</sup> From the *National Centre for Municipal Development* and from the *National System of Municipal Information* of the Secretariat of the Interior.

<sup>6</sup> Such as the group Convergencia Digital, which is concerned with the generation and use of content that highlights Mexico's cultural richness.

<sup>7</sup> Human Development Report 2001 of the United Nations Development Program (UNDP): "Making New Technologies Work for Human Development."



## *Eyewitness*

### Policies for the New Economy

The extraordinary performance of the US economy from the beginning of the 1990s to early 2001 fueled much debate, even hype, about the New Economy. The sharp decline in technology stocks and the current weakness of the US economy only make the debate about the New Economy that much more interesting. Was the US's economic performance over the past decade an aberration, or is there something fundamentally new and of longer-term duration at work? What does it mean for public policy? To explore these and other questions, the Policy Research Initiative (PRI), in partnership with Finance Canada, Industry Canada and Human Resources Development Canada, hosted *Policies for the New Economy*, a symposium held at Château Vaudreuil on June 26-27, 2001.

The symposium opened with discussions about the different productivity growth rates of the United States, Europe and Canada and whether these rates indicate the existence of a New Economy. For many economists, the litmus test for the existence of the New Economy is whether there has been a sustained increase in productivity growth.

Symposium participants were told in the opening session that longer-term US productivity growth has indeed increased

because of investments in information and communication technologies (ICTs), and will continue to increase because the accelerated pace of investments in semiconductors is likely to continue for the medium term. Other macro-economists argued that less productivity evidence for the New Economy exists for Europe and Canada, though there is some hope that Canada might follow the United States with a lag.

The growing recognition of the crucial role that innovation plays in economic and productivity growth served as the basis for the second session. The session looked at how innovation has accelerated and changed in OECD countries, with some more focused attention on the role that clusters and other agglomeration dynamics play in knowledge-based economic activity.

Day two of the symposium explored a range of policy areas for which the New Economy would likely have important implications. The morning sessions looked at policies related to education, training, organizational design and social policy. The implications of the New Economy for tax policy and for a range of legal issues occupied the participants for the rest of the symposium's proceedings.

Rapporteur Richard Lipsey summarized the discussions by

acknowledging that the New Economy means different things to different people. Without denying the importance of the discussion on productivity, he was nonetheless critical of those macro-economists who insist total factor productivity is the *sine qua non* of the New Economy. For Lipsey, it is patently obvious that ICTs are general purpose technologies that are leading to radical changes throughout the economy and society, from reorganizing production and management, to making English the lingua franca of the world; from altering the basis of democracy, to making major new areas of discovery feasible, such as genomics and nanotechnology. Whether these changes are reflected in an increase in total factor productivity or not, for Lipsey they are fairly compelling evidence that a New Economy has emerged and that a range of policies needs to be revisited in that light.

AL & GS

A number of the presentations from the symposium, along with several articles on related issues, will be published early next year in a special issue of *ISUMA: Canadian Journal of Policy Research*, with guest editors Pierre Fortin and Richard Lipsey. Advance copies of some of the papers can be obtained by getting in touch with Nicole Vallières of the PRI via e-mail at [n.vallieres@prs-srp.gc.ca](mailto:n.vallieres@prs-srp.gc.ca) or by phone at (613) 992-9356.

*Across Canada*



## Canadian Foundation for the Americas (FOCAL)

North American cooperation is gaining momentum on a trilateral front and now, more than ever, the focus is on Mexico. One non-governmental organization that has embraced the opportunity to increase our understanding of Mexico is the Canadian Foundation for the Americas, FOCAL, whose mission is to promote hemispheric cooperation and contribute to improving policy making in Canada for the Americas. The Ottawa-based organization's work is supported by the department of Foreign Affairs and International Trade, the Canadian International Development Agency and the Canadian Centre for Foreign Policy Development, among others.

Working with experts from all sectors in Canada and throughout the hemisphere, FOCAL plays an important role in forging relationships with Mexican governments, research institutes and academics. The Foundation monitors Mexican developments and analyzes emerging social, economic and political issues.

FOCAL has a particular interest in inter-American relations, governance, human security, social policies and economic integration. The

Foundation has an ability to bridge knowledge gaps in these areas. This bridging stems from what FOCAL considers to be the most important component of the growing relationship with Mexico – creating dialogue. The outcome of this dialogue is the development of policy-centered research papers and recommendations to be shared with governments, a variety of interest groups, and the media. Recently, FOCAL published a report on the trilateral Canada-US-Mexico relationship.

FOCAL strengthens Canada's policy research capacity by creating space for debate and dialogue. In all of its initiatives, FOCAL stands firm in its commitment to Canadian interests in making paramount the question, why is hemispheric cooperation important to Canada? The result is research providing concrete recommendations for the Canadian policy community.

To learn more about FOCAL, please consult their web site at <http://www.focal.ca>.

KK

### Now Available

## Integration Pressures: *Lessons from around the World*

This special issue of *Horizons* summarizes the proceedings of the symposium *Integration Pressures: Lessons from around the World*, which was held in Cambridge on March 29-30, 2001. This event brought together senior officials with practitioners

and academics to examine and discuss policy responses to international integration in different parts of the world. It was co-sponsored by the Policy Research Initiative the OECD Local Economic and Employment Development Programme,

and the Weatherhead Center for International Affairs at Harvard University. An electronic copy of this publication is available at: <http://policyresearch.gc.ca/key-docs/horizons/horizons-e.htm>.



Feature Columnist



## The Path to Democratic Rule and Federalism in Mexico

Despite its constitutional structure formally established as a federal form of government since 1917, Mexico was throughout the 20<sup>th</sup> century what can be regarded as one of the most centralized political and administrative systems of the world. This feature has been explained – and in more than one way justified – with several arguments and visions that emphasized the need to centralize power and resources in the hands of the federal government – namely in the Presidency – in order to secure a single rule that could promote the creation of a nation-wide market, the supply of social services for the population, and the construction and maintenance of the basic infrastructure that the development of the country continually demanded. Beyond the rationality or common sense that these arguments can offer, the truth is that all of them served adequately to create, and afterwards reproduce, a highly authoritarian regime and anti-democratic political institutions in Mexico for more than 70 years. This is not to say that a decentralized mode of governance could not be used for the same purposes, but to insist on the close relationship that existed between the authoritarian rule and the centralized governmental structure.

After the federal elections of July 2000, the country has initiated a period in which the previous balance of power is being profoundly modified. This is particularly the case in the territorial dimension, where the formerly silent and dependent-on-federal-aid state and local governments have transformed themselves and now play an active role in setting the political agenda at any level. This transformation is, at the same time, a cause and a by-product of the democratization process. These governments played a key role in the upsurge and final victory of a new way to carry out public affairs.

Several factors must be considered to understand the situation in Mexico. First, the emergence of a long-scale crisis, which occurred in 1982, served to erode the government's social support. Some of

the previously supporting entrepreneurial and middle class groups, especially those located in the north of the country, decided to defy the *status quo* and began to deploy political and electoral activities and, as a result, the opposition parties were able to increase substantially their resources and their chances to reach electoral positions in both the legislative and executive branches of government.

Second, in the mid 1980s, once the chances for reaching electoral positions were open for other parties, new voices inside and outside the State's corporatist apparatus started to push for a response from the political system in order to cope with what was named an "unavoidable democratization bias". According to this expression, the political system was in such a situation that the social pressure for fully democratic rule could reach uncontrollable dimensions. To avoid the risks involved, the system would have to promote change from within and, by doing it, the official party would be able to maintain its power. In the opposite extreme, the groups that had opened the path for winning local elections were suspicious of the actual intentions that the ruling party could hide in the proposal of a "democratization from within." These groups were convinced of the benefits that the growing differentiation of local policies was producing in terms of new sources of legitimacy for governments (*output legitimacy*), and in terms of the "new" solutions produced by the democratically elected authorities to "old" social needs and demands.<sup>1</sup>

Third, there was also a clear territorial divide between these two visions. On the one hand, the national groups – those located at the federal level – considered that the federal form of government offered significant advantages for the implementation of a new era of democratic rule, and for the elimination of the regional disparities that motivated much

1 Victoria E. Rodríguez and Peter M. Ward (eds.) *Opposition government in Mexico*, Albuquerque, N.M., University of New Mexico, 1995.

of the opposition's activism. The issues stressed by this perspective insisted on the need to ensure a balance among the different regions in the country. Instead of promoting regional development on a case-by-case basis, the solution would come through the use of a strategy dominated by "regional solidarity" criteria. This strategy demanded that a "centre" controls the exchanges and promotes territorial equalization, through the use of nation-wide policies and programmes. The federal government is, for obvious reasons, the best equipped to play the role of the "centre."<sup>2</sup> On the other hand, regional and opposition groups rejected the idea of maintaining a centralized structure. They assumed that the use of a centralized strategy of development was to blame for many of the problems facing the country and its regions. Local initiative had to be resurrected as the central tool for running government. This would involve the explicit avoidance of a central strategy.<sup>3</sup>

Fourth, the consolidation of the electoral processes as the central political arena meant that the two visions were sanctioned by the population in different parts of the country, with varying results and one dominating trend. The results showed how the parties and their visions have specific regional bases of support. The trend suggested that parties could improve their chances of electoral success by paying attention to and serving local communities.

The final result of the combination of these factors is a new territorial distribution of power in which no single party is able to control the political system as a whole. In terms of the functioning of the federal system, the changes have served to reduce the distance between what the Constitution pre-

scribes, especially the distribution of responsibilities among levels of government, and the actual practice of intergovernmental fiscal and policy relations. The new federal agenda is no longer dominated by the priorities and objectives of the federal government. A new configuration is under construction in which the ideological and party interests compete with the particular economic, social and political needs of every region.

The role that the state level governments are performing is, by far, the most significant feature of this new configuration. As I said before, this is an outcome of the democratization process, even though not the only one. It has to be remembered that the political strategy that took Vicente Fox and the *Partido Acción Nacional* to win the Presidency in July 2000 started several years before, when the first opposition governments appeared at the local level in the states of Baja California and Chihuahua. The second step was, precisely, the state level governments of Baja California, Chihuahua, Jalisco and Guanajuato.<sup>4</sup> The demands of these state governments to change federal policies and the implementation of programmes devised to obtain social support in the states transformed the federal system. Opposition governors were able to defy the presidential authority based upon the results of their own administrations. By doing so, they were able to offer a new vision of government, a vision that in many ways embraced the idea of "change" that became so powerful and attractive for the population in the last general election.

**José Sosa**  
 El Colegio de México

2 This position was clearly offered by the "Programa para un Nuevo Federalismo" (Programme for a New Federalism) that the Secretaría de Gobernación (Interior Ministry) published in 1997.

3 The opposition governors' opinions were discussed and formalized during a Conference held in the Summer of 1995 sponsored by the Guanajuato's state government. See *Foro*

*Nacional Hacia un Auténtico Federalismo: Guadalajara: 1995 Compromisos para un auténtico federalismo*, Guanajuato: Gobierno del Estado de Guanajuato, 1995.

4 Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), *Alternancia y transición política: cómo gobierna la oposición en México?*, México: El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés, 2000.



## *Looking Outward*

### Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN)

Universidad Nacional Autónoma de México's *Centro de Investigaciones Sobre América del Norte* (CISAN) is an interdisciplinary research centre dedicated to the study of the North American region. CISAN first originated as a research centre for US studies. However, the changing North American context pointed to the need to broaden the centre's research capacity to include Canada. CISAN is home to many top Mexican Canadianists who are extremely active in developing Canadian studies at CISAN and other Mexican institutions.

CISAN's goals are to produce research and knowledge that lead to a better understanding of the complexities that define North America, and to come to a more comprehensive understanding of Canada and the United States and their relationship with Mexico.

Aside from its knowledge generating activities, CISAN also promotes dialogue and exchange of experiences by providing a policy space where North American actors can discuss relevant issues and make informed decisions.

The research centre's work is extremely relevant and valuable to Canadian policy makers for several reasons. Its publications, conferences, seminars and lecture series not only contribute to knowledge of North American issues, but also provide a forum from which Canadian policy makers can present the Canadian perspective and influence the Mexican position on a number of issues. CISAN is also important because it educates and informs many Mexican students who eventually have a career in government and the private sector in Canada. Finally, CISAN's work is

valuable because it provides Canadians with a Mexican view of Canada and North America, often serving as a "reality check" for Canadian policy makers.

CISAN publishes both a newsletter and a journal which may also be of interest to Canadian policy makers. *América del Norte HOY* is a monthly newsletter that informs readers of relevant events and news in North America. *Voices of Mexico* is a quarterly journal published in English and mainly geared to a foreign audience. It deals with Mexican issues as well as themes relating to North American politics, economics and culture.

For more information on CISAN, please consult its web site at <http://www.cisan.unam.mx>. *Voices of Mexico* is available on the internet at <http://serpiente.dgsca.unam.mx/voices/2001/>.

### **Soon Available** ***NORTH AMERICAN LINKAGES:*** ***Opportunities and Challenges*** ***for Canada***

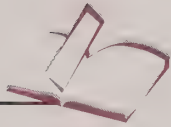
Industry Canada's Conference "Opportunities and Challenges for Canada" took place in Calgary on June 20-22. The conference sessions explored North American linkages issues including the motivation, desirability and impacts of further integration, and different views regarding multi-national and regional trade agreements. A special conference edition of *Horizons* summarizing the discussions will be accessible on the PRI web site in the near future.

### **The Mexico-US border** **in Transformation**

"There are now four or five cities the size of Cleveland, Ohio, [...] and 25 years from now as much as 40% of the entire Mexican population may be living on the border. The region is Mexico's economic engine, a huge commercial classroom where the unskilled workers who were making gauze eye patches in 1980 now make cash machines and modems and the most popular Sony color TV sold in the US."

For more information, see Nancy Gibbs, "A Whole New World," *Time* (Canadian edition), July 11, 2001, p. 20-29.

Bookmark



## L'américanité des Amériques

The discourse on the Americas is raising a number of questions on how continental integration might eventually take shape, in addition to providing food for thought on trans-cultural issues, multiple identities and the concept of Americanness.

In association with the Interdisciplinary Research Group on the Americas, researchers from Mexico, the United States and Quebec chose Americanness as their analytical framework, around which they developed and articulated a comparative and continental approach.

Without going against the economic current, this work seeks to shine a light on other aspects of continental integration. Thus, Americanness takes on a larger shared-identity dimension and its multidisciplinary, transnational approach might serve as an example in carrying out studies on the question of trans-cultural phenomena and multiple identities.

For more information, see: *L'américanité des Amériques*, under the direction of Donald Cuccioletta, Saint Nicolas, Presses de l'Université Laval, 2001.

Newsletter Note

## Mexico Inc.: Under New Management - Implications for Canadian firms

The economic and political stability which Mexico is experiencing and the policies, plans and challenges of the new administration result in a number of implications for Canadian firms doing business or planning to do business in the market.

- Tougher competition for the Mexican market demands that Canadian firms establish a strong market presence and access essential market intelligence. Partnerships with Mexican firms are therefore a key strategy, but partners will need to be evaluated more closely than ever before to ensure that they have the requisite technical, financial and marketing capability to match and beat competition.

Canadian firms do have some competitive advantages on their side. Firstly, Mexico sees Canada as a valuable partner, and sometimes model, for the significant political, social and economic changes it is intent on undertaking. Canadian companies can build on this synergy. Secondly, Canada's NAFTA relationship with Mexico generally remains privileged in the face of Mexico's other free trade agreements. In particular, Canada retains the lowest overall tariff levels with Mexico and has a good foothold in many sectors.

- Opportunities will emerge for Canadian companies to play a bigger role in such sectors as electric power, natural gas, and telecommunications as the reform process moves forward. Significant opportunities will continue to develop with the large, industrial conglomerates (Grupos) who have established their international creditworthiness. In this regard, the Export Development Corporation is expanding its own relationships with key industrial Monterrey-based Grupos in order to facilitate orders from Canadian suppliers.

Also of note is the recently announced Puebla to Panama project, designed to create infrastructure links in the southern regional corridor stretching from the Central Mexican state of Puebla to the border with Guatemala. This project, presents opportunities for Canadian firms in a variety of areas including highways, ports, airports, electronics and telecommunications.

This article by Marvin Hough was originally published in June 2001 by *Export Wise*, the magazine of the Export Development Corporation, available at: [http://www.edc-see.ca/docs/exportwise/summer01/p22\\_e.htm](http://www.edc-see.ca/docs/exportwise/summer01/p22_e.htm).



## Research Brief

### Canada-Mexico Cooperation in Natural Resources

"Canada in the 21st century must become and remain the world's "smartest" natural resources steward, developer, user and exporter – the most high-tech, the most environmentally friendly, the most socially responsible, the most productive and competitive – leading the world as a living model of sustainable development."

With the vision of Minister Ralph Goodale, Natural Resources Canada entered into a more comprehensive relationship with Mexico through the signing in April 2001 of a *Letter of Intent for Cooperation in Natural Resources* (LOI). The LOI was

signed with NRCan's three counterpart ministries in Mexico – Energy, Economy (for its mining responsibilities), and Environment and Natural Resources.

The LOI follows a number of years of cooperation in natural resources including forest management, mapping and energy. It provides a framework for a renewed collaborative partnership that will focus on sustainable development and the use of natural resources.

By signing this LOI, Minister Goodale has signalled Canada's recognition of Mexico as an important partner for Canada

across a range of natural resource issues. Oil and gas are important resources for the Mexican economy, and as such represent a large and growing market for Canadian oil and gas equipment and technologies. These world class products can play a role in improving energy efficiencies in Mexico and helping Mexico adopt sustainable policies and practices.

Working collaboratively with Mexico on issues associated with energy, forestry and mining should bring benefits to Canada and Mexico as both countries seek to make the most of their natural resources.

### Canada-Mexico Exchange on Social and Human Development

Social cohesion will be the first focus of activity under a new agreement between Human Resources Development Canada (HRDC) and Mexico to exchange information and expertise on human and social development.

HRDC Minister Jane Stewart signed a Letter of Intent with Foreign Secretary Jorge Castañeda during the April state visit by Mexican President Vicente Fox. The agreement will facilitate the exchange of information and views among experts, to the benefit of both countries.

Mexico has just released its six-year plan, which for the first time seeks to establish coherent cross-government objectives. Primary among these objectives will be reinforcing social cohesion and attaining a basic standard of living for all Mexicans.

Mexico would like to begin with a research and policy focus on social cohesion with respect to its mainstream population, moving to a focus on vulnerable groups at a later date. The development and use of indicators of social cohesion will be part of the discussions.

The Mexican exchange team will be directed by Presidential Coordinator for Social Development José Sarukhán. Twenty-three government departments report to Dr. Sarukhán under the new administration's cross-cutting structure. The exchanges with HRDC are likely to focus on a group of five to seven departments, including a new ministry responsible for education in life and work.

HRDC is interested in working with other federal departments and agencies in its work with Mexico. For more information, please call Tracey Fyfe, International Relations, HRDC, (819) 994-8637.

## Mexico in Transition – NAFTA and the Political and Economic Challenges of the Fox Administration in Mexico

Dr. Alejandro Alvarez Bejar, Professor of Economics from the Universidad Autónoma de México, at a brown bag organized by Carleton University's Centre on North American Politics and Society, elaborated on the significant political and economic challenges currently facing the Fox Administration as well as some of the impacts of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). According to Alvarez, addressing these challenges will require the Fox administration to develop dynamic public policies, policies that will address political and economic challenges simultaneously.

### **POLITICAL CHALLENGES**

According to Alvarez, Fox's attempt to open up the government and implement institutional change, especially increasing the legitimacy of the Senate, remains a challenge. Achieving this objective will require the support not only of the Mexican people and businesses but of state and local governments. This support will be difficult for Fox to obtain as many of the state and regional governments remain under the old party's control.

Fox's public policy approach to many of the challenges is a combination of budget cuts and increased taxes: a combination that Alvarez thinks is the worst combination in a decreasing economy. In particular, Fox's 15% proposed tax reform will have only minor effects according to Alvarez. In addition, public opinion polls suggest Mexicans are against the proposed sales tax and do not see tax reform as an important issue that needs to be addressed.

### **ECONOMIC CHALLENGES**

With most of Mexico's imports/exports being with the United States, any change in the American econ-

omy has a substantial impact on Mexico. When the United States' economy is booming like it did in the 1990's, Mexico reaped the benefits. Similarly, the Mexican economy is suffering as a result of the current slowdown in the United States economy. With respect to Mexican-Canadian trade, economic relationships are significantly smaller but increasing as a result of NAFTA.

The issue of a common North American currency is not currently receiving national attention because there has not been a big fluctuation in the exchange rate. However, Alvarez hinted the Mexican government would be open to discussing the issue if and when a drastic change in the exchange rate occurs. Alvarez expressed a preference for a flexible rate stating that Mexico will lose a significant amount of sovereignty if a common currency is adopted because he does not foresee the American Federal Reserve ever being led by a Mexican or a Canadian.

### **PROPOSED PATH AHEAD**

In conclusion, Alvarez indicated that Mexicans are still waiting for the good news regarding President Fox's structural reforms. Fox has yet to convince his citizens that his proposed reforms of deregulating selected industries and the labour market, reforming the tax, health and education systems, and privatizing the energy sector will result in the correct balance of social and economic policy. Therefore Fox is continuing to strive for the correct mixture of policies, one that simultaneously addresses both the interests of the social movement and those of international institutions.

GS



## Did You Know?

Bilateral trade between Canada and Mexico has grown by double digits every year since 1996, with a striking 30% increase last year to reach \$USD 12 billion. Mexico is now Canada's fourth most important export market after the US, Japan, and the UK. Canada has become Mexico's second most important export market. Last year, Mexico exported more to Canada than it did to all 15 member states of the European Union combined and almost as much to Canada as to the EU and Japan combined. Despite the slowdown in the US economy, which is affecting the economies of both its partners, Canada-Mexico trade continues to grow during 2001 (by 8% during the first quarter).

Canadian investment in Mexico has increased six-fold since 1993 and now stands at well over \$3 billion according to Statistics Canada. In fact, the level of investment controlled by Canadian firms is likely considerably higher given that a number of significant Canadian-controlled investments in Mexico are undertaken through subsidiaries based in third countries particularly the US and the UK. This level of investment, while impressive, has not been as dynamic as in Chile. Nonetheless, it does represent a significant stake which could increase significantly in the near future depending on Mexican policy decisions still to be taken in sectors of solid Canadian competitive advantage, such as energy.

Two-way tourism continues to grow impressively. According to data collected by our network of consulates and in consultation

with Canadian tour operators, the Embassy estimates that approximately 1 million Canadians visited Mexico last year, while an increasing number of Mexicans are visiting Canada (about 170,000 in 2000).

There is a very successful Seasonal Agricultural Workers Program administered through a bilateral agreement in place for 25 years. More recently, the number of Mexicans undertaking seasonal work in Canada (particularly in Ontario and also in Quebec and the Prairies) has expanded steadily to more than 9,000 last year with the expectation that the total could grow to 11,000-12,000 this year. This is a model program which is clearly to the benefit of Canadian farmers and Mexican workers.

Canadian and Mexican universities and colleges have built a network, that continues to expand, of some 350 active exchange and cooperation agreements. Canada is increasingly a destination of choice for Mexican students with more than 6,000 having studied in Canada last year. This is particularly impressive when you consider that this total is approaching the number who travel to the US (9,000), and much more than the students who travel to any individual European country - a strong testament to Mexicans' increasingly strong perception of the benefits of study in Canada. Equally as interesting, there are an estimated 1,000 Canadians currently pursuing academic courses for credit in Mexican universities largely through exchanges administered

under university-to-university agreements.

To manage this broad and expanding relationship, the Embassy in Mexico is now one of Canada's largest and is also responsible for the management and coordination of the work of our two consulates in Monterrey and Guadalajara; our network of 7 honorary consulates; and a contract-based border/customs office in Laredo on the US-Mexico border.

### Canadian Embassy to Mexico

*PR I Horizons Team*

#### Managing Editor

Patrick Morin

#### Editor

Éric Bélair

#### Contributors

Saphina Benimadhu	Alfred Leblanc
Margaret Hill	Matthieu Mellon
Jimena Jimenez	Keith Patterson
Robert Johnson	Anne Routhier
Katherine Klotz	Greg Sweet

Translation by PWGSC

Design & Layout by  
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc

*Horizons* is published bi-monthly by the Policy Research Initiative to share information among the public and private policy research community.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)  
Phone: (613) 947-1956  
Fax: (613) 995-6006

The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.



*Le saviez-vous?*

Chaque année depuis 1996, le commerce bilatéral entre le Canada et le Mexique progresse à un rythme d'au moins 10 %. Avec un bond de 30 % l'an dernier, la valeur de ces échanges a atteint 12 milliards de dollars US. Le Mexique est maintenant le quatrième marché d'exportation pour le Canada, après les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni. Et le Canada est le deuxième marché d'exportation du Mexique. L'an dernier, le Mexique a exporté davantage au Canada que dans les 15 pays membres de l'Union européenne combinés et presque autant vers le Canada qu'en Union européenne et au Japon combinés. Malgré le ralentissement économique observé aux États-Unis, qui affecte les économies de ses deux partenaires, les échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique ont continué de croître en 2001 (de 8 % au premier trimestre).

L'investissement canadien au Mexique est six fois plus élevé qu'en 1993 et dépasse largement, selon Statistique Canada, les 3 milliards de dollars. En fait, le niveau de l'investissement au Mexique sous contrôle canadien est probablement encore bien plus élevé puisque certains de ces investissements se font par l'entremise de filiales situées dans des pays tiers, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni. L'ampleur de ces investissements, bien qu'elle soit impressionnante, n'atteint pas celle observée au Chili. Mais ces investissements représentent tout de même un enjeu de taille, qui pourrait encore s'accroître dans un proche avenir suivant les décisions politiques que prendra le Mexique dans les secteurs où le Canada détient un avantage concurrentiel important, comme celui de l'énergie.

Le tourisme dans les deux sens connaît une forte croissance. D'après les données recueillies par notre réseau de consulats, et après avoir

consulté des agents de voyage canadiens, l'ambassade a pu établir qu'environ 1 million de Canadiens ont séjourné au Mexique l'an dernier, et que le nombre de Mexicains qui visitent le Canada est également en hausse (environ 170 000 en 2000). Le Programme des travailleurs saisonniers agricoles, qui existe depuis 25 ans aux termes d'un accord bilatéral, connaît lui aussi un grand succès. Récemment, le nombre de Mexicains ayant effectué un travail saisonnier au Canada (particulièrement en Ontario et aussi au Québec et dans les Prairies) n'a cessé de s'accroître. Le nombre de ces travailleurs dépassait 9 000 l'an dernier et pourrait se situer entre 11 000 et 12 000 cette année. Il s'agit d'un programme type qui profite à la fois aux agriculteurs canadiens et aux travailleurs mexicains.

Au fil de quelque 350 ententes d'échanges et de coopération, les universités et collèges canadiens et mexicains ont bâti un réseau qui continue de s'étendre. De fait, le Canada s'impose de plus en plus comme une destination de choix pour les étudiants mexicains, qui étaient plus de 6 000 l'an dernier. Cela est particulièrement impressionnant si l'on songe que ce nombre équivaut presque au nombre d'étudiants mexicains qui poursuivent leurs études aux États-Unis (9 000) et dépasse largement celui des étudiants qui choisissent de fréquenter un établissement d'enseignement où que ce soit en Europe – ce qui montre à quel point la perception qu'il est avantageux de faire des études au Canada est répandue chez les Mexicains. Fait tout aussi intéressant, il y aurait environ un millier de Canadiens inscrits à des cours à unités dans des universités mexicaines, le plus souvent dans le cadre de programmes d'échanges interuniversitaires.

#### Rédacteur en chef

Patrick Morin

#### Éditeur

Éric Bélair

#### Collaborateurs

Saphina Benimadhu  
Alfred Leblanc  
Margaret Hill  
Matthew Mellon  
Keith Patterson  
Anne Routhier

Greg Sweet

Traduction : TPSSGC

Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

*Horizons* est publié tous les deux mois par le Projet de recherche sur les politiques afin de stimuler l'échange d'information entre les chercheurs de l'intérieur et de l'extérieur de l'administration publique fédérale qui s'intéressent aux politiques. Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement ou les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)

Téléphone : (613) 947-1936

Télécopieur : (613) 995-6006

Les opinions exprimées dans les articles n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des organismes auxquels ceux-ci ou *Horizons* sont affiliés.

Compte tenu de l'étendue des relations qu'entretiennent nos deux pays, l'ambassade du Canada au Mexique est devenue l'une des plus grandes ambassades du Canada et est maintenant responsable de la gestion et de la coordination des deux consulats canadiens situés à Monterrey et à Guadaluajara, du réseau de 7 consulats honoraires ainsi que des services dispensés à contrat dans un bureau frontalier/des douanes à Laredo, à la frontière entre les États-Unis et le Mexique.

Ambassade du Canada au Mexique

*Équipe Horizons du PRP*



# La transition du Mexique – ALÉNA et défis à surmonter par le gouvernement Fox sur les plans politique et économique

Lors d'un déjeuner-conférence récent au Centre on North American Politics and Society de l'université Carleton, M. Alejandro Alvarez Bejar, professeur d'économie à la Universidad Autónoma de México, a entre- tenu les convives des grandes difficultés que doit vaincre le gouvernement Fox sur les plans politique et économique ainsi que de certaines répercussions de l'Accord nord-américain de libre-échange (ALÉNA). Selon Alvarez, pour venir à bout de ces difficultés, le gouvernement Fox devra élaborer des politiques publiques dynamiques et capables de s'attaquer en même temps aux défis d'ordre politique et économique.

## SUR LE PLAN POLITIQUE

Alvarez a fait valoir que la tentative d'ouverture de l'appareil gouvernemental et de transformation des institutions, surtout pour ce qui est d'accroître la légitimité du Sénat, constitue un véritable défi. Pour concrétiser ces changements et d'autres changements du même ordre au niveau des institutions, le gouvernement Fox aura évidemment besoin de l'appui du peuple et des entreprises, mais aussi de celui des gouvernements d'État et des municipalités. Or, il aura du mal à obtenir cet appui, car nombre de gouvernements d'État et d'administrations régionales sont encore contrôlés par l'ancien parti.

**SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE**  
Comme une majorité de ses échanges commerciaux impliquent les États-Unis, toute fluctuation de l'économie américaine a d'importantes répercussions sur le

Mexique. Ainsi, lorsque l'économie américaine connaît une forte croissance, comme dans les années 1990, le Mexique en bénéficie. De la même manière, l'économie mexicaine souffre énormément aujourd'hui du ralentissement actuel de l'économie américaine. Quant aux échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique, ils sont beaucoup moins importants mais vont en augmentant depuis l'adoption de l'ALÉNA.

L'idée d'une monnaie commune en Amérique du Nord ne retient pas l'attention sur la scène nationale pour l'instant en raison de l'absence de variation importante du taux de change. Toutefois, Alvarez a laissé entendre que le gouvernement mexicain n'hésiterait pas à relancer ouvertement le débat sur cette question si le taux de change devait subir d'importantes fluctuations. Alvarez préconise un taux flottant, estimant que l'adoption d'une monnaie commune constituerait une atteinte sérieuse à la souveraineté du Mexique étant donné qu'il est très peu probable que la Réserve fédérale américaine ait un jour à sa tête un dirigeant d'origine mexicaine ou canadienne.

## VOIE À SUIVRE

Alvarez a conclu son exposé en disant que les Mexicains attendent toujours que les réformes structurelles entreprises par le président Fox donnent des résultats. Celui-ci doit encore convaincre les citoyens que les réformes qu'il propose, c'est-à-dire la déréglementation de certains secteurs et du marché du travail, la réforme de la fiscalité, de la santé et de l'éducation et la privatisation du secteur de l'énergie se traduiront par une politique socio-économique plus équilibrée. Le président Fox doit donc continuer de tout mettre en œuvre pour parvenir à cet équilibre, c'est-à-dire répondre aux intérêts des mouvements sociaux et à ceux des institutions internationales.

GS

## Programme de recherche

# Coopération entre le Canada et le Mexique sur la question des ressources naturelles

homologues de RNCan au Mexique – soit les ministères de l'Énergie, de l'Économie (responsable de l'exploitation minière) ainsi que de l'Environnement et des Ressources naturelles.

Cette lettre d'intention est le fruit de nombreuses années de coopération dans le domaine des ressources naturelles, au chapitre notamment de la cartographie et de l'énergie. Cette lettre définit le cadre d'un partenariat renouvelé, axé sur le développement durable et la préservation des ressources naturelles.

En signant cette lettre d'intention, le ministre Goodale a indiqué que le Canada considère le Mexique comme un partenaire de premier plan dans plusieurs dossiers liés aux ressources naturelles.

Le Canada et le Mexique devraient l'un et l'autre bénéficier des retombées de cette collaboration dans les domaines de l'énergie, de la foresterie et de l'exploitation minière puisque les deux pays visent l'exploitation la plus judicieuse possible de leurs ressources naturelles.

« Au 21<sup>e</sup> siècle, il faut que le Canada devienne et demeure le pays « le plus ingénieux » au monde dans l'entendence, la mise en valeur, l'utilisation et l'exportation des ressources naturelles, c'est-à-dire le mieux équipé en technologies de pointe, le plus écologique, le plus soucieux de ses responsabilités sociales, le plus productif et le plus concurrentiel, et qu'il serve de modèle en ce qui concerne le développement durable. »

Grâce à la vision du ministre Ralph Goodale, Ressources naturelles Canada (RNCan) a renforcé ses liens avec le Mexique en signant, en avril 2001, une lettre d'intention visant à promouvoir la coopération en matière de ressources naturelles. Cette lettre a été ratifiée par les trois ministères

# Échange de vues entre le Canada et le Mexique en matière de développement social et humain

La cohésion sociale sera le thème principal des activités qui se dérouleront dans le cadre d'une entente récente entre Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et le Mexique concernant l'échange de renseignements et de connaissances techniques en matière de développement social et humain.

Lors de la visite d'État du président du Mexique, Vicente Fox, la ministre du Développement des ressources humaines, Jane Stewart, et le secrétaire aux Affaires étrangères du Mexique, Jorge Castañeda, ont signé une lettre d'intention visant à faciliter l'échange de renseignements et d'opinions entre les experts, au profit des deux pays.

Le Mexique vient tout juste de dévoiler son plan de six ans, le premier visant à établir des objectifs pangouvernementaux cohérents. Au nombre de ces objectifs figurent le renforcement de la cohésion sociale et l'atteinte d'un certain niveau de vie pour tous les Mexicains.

L'équipe formée par le Mexique pour participer à cette initiative sera dirigée par le coordinateur présidentiel du développement social, José Sarukhán. Dans la nouvelle administration transversale, vingt-trois ministères relèvent de M. Sarukhán. Le cadre des échanges avec DRHC se limitera toutefois probablement à un groupe de cinq à sept ministères, dont un ministre responsable de l'éducation sur les plans humain et professionnel.

DRHC est à la recherche d'autres ministères et organismes fédéraux intéressés à collaborer à cet échange avec le Mexique. Pour de plus amples renseignements, contacter Tracey Fyfe à la Division des relations internationales de DRHC, au (819) 994-8637.



## L'américanité des Amériques

Le discours sur les Amériques, soulève plusieurs questions sur les voies d'une éventuelle intégration continentale, en plus d'inciter à une réflexion sur la transnationalité, les identités multiples et le concept d'américanité.

Réunis autour du Groupe interdisciplinaire de recherche sur les Amériques (GIRA), des chercheurs du Mexique, des États-Unis et du Québec ont pris comme cadre d'analyse l'américanité et ont développé et articulé autour de la question une démarche comparative et continentale.

Sans s'inscrire en opposition au courant économique, cet ouvrage entend apporter un éclairage sur d'autres aspects de l'intégration continentale. L'américanité acquiert ainsi une dimension plus large de partage identitaire et son approche multidisciplinaire et transnationale pourra servir d'exemple dans la poursuite d'études sur la question de la transnationalité et des identités multiples.

Pour plus d'information, voir : *L'américanité des Amériques*, sous la direction de Donald Cuccioletta, Saint Nicolas Presses de l'Université Laval, 2001.

## Mexique Inc. : un nouveau gouvernement à la barre – les implications pour les entreprises canadiennes

Pour les entreprises canadiennes présentes sur le marché mexicain ou qui songent à y percer, la stabilité économique et politique qui caractérise actuellement le pays ainsi que les orientations, les plans et les défis propres à la nouvelle administration sont porteurs de messages.

En raison de l'intense concurrence que suscite le marché mexicain, les entreprises canadiennes doivent s'y implanter solidement et faire en sorte d'avoir accès à l'information commerciale essentielle à cette fin. La création de partenariats avec des entreprises mexicaines est donc un élément stratégique déterminant. Il faudra toutefois évaluer les partenaires plus soigneusement que jamais pour s'assurer qu'ils ont, sur les plans technique, financier et du marketing, la capacité voulue pour soutenir et même surclasser la concurrence.

Les entreprises canadiennes disposent de certains avantages concurrentiels. Dans le contexte des changements importants qu'il envisage aux chapitres politique, social et économique, le Mexique perçoit le Canada comme un partenaire précieux, et parfois même comme un modèle à suivre. Les sociétés canadiennes peuvent donc exploiter cette synergie. D'autre part, la relation canado-mexicaine dans le cadre de l'ALÉNA peut en général être qualifiée de privilégiée en comparaison des autres accords de libre-échange auxquels le Mexique est partie. À cet égard, précisons que les droits de douane canadiens appliqués aux biens et services mexicains sont les plus bas qui soient et que le Canada a de son côté de bonnes assises sur le marché mexicain dans de nombreux secteurs.

Lorsque le Mexique ira de l'avant avec son train de réformes, les entreprises canadiennes auront la possibilité de jouer un rôle plus important dans des secteurs comme l'électricité, le gaz naturel et les télécommunications. Des débouchés considérables continueront d'émerger grâce aux vastes conglomérats industriels ayant établi leur solvabilité à l'échelle internationale. À ce chapitre, la Société pour l'expansion des exportations cherche à élargir ses liens d'affaires avec des conglomérats industriels clés de la ville de Monterrey dans le but de favoriser l'exécution de commandes auprès de fournisseurs canadiens.

Il convient aussi de signaler l'annonce récente du projet Puebla-Panamá, qui consiste à créer des liens d'infrastructure dans le corridor régional sud s'étendant de l'État de Puebla, dans le centre du Mexique, à la frontière avec le Guatemala. Pour les entreprises canadiennes, ce projet offre diverses possibilités, notamment dans les secteurs de la construction (autoroutes et installations portuaires et aéroportuaires), de l'électronique et des télécommunications.

Cet article de Marvin Hough a initialement été publié dans le numéro de juin 2001 d'*Exportateurs alertés*, le magazine de la Société pour l'expansion des exportations, disponible à l'adresse : <http://www.edc-see.ca/docs/exportwise/summer01/p22.htm>.

## Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN)

Le *Centro de Investigaciones Sobre América del Norte* (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México est un centre de recherche interdisciplinaire spécialisé dans l'étude de l'Amérique du Nord. À sa création, le CISAN était un centre de recherche sur les États-Unis. Cependant, la nature changeante de l'environnement nord-américain a rendu nécessaire l'élargissement de la capacité de recherche du centre pour inclure le Canada. Nombre des chercheurs mexicains spécialisés du Canada les plus renommés œuvrent au CISAN et travaillent activement à élaborer un programme d'études canadiennes au CISAN et dans d'autres institutions d'enseignement mexicaines.

Le CISAN a pour mission d'effectuer des recherches et de générer des renseignements permettant de mieux comprendre la nature complexe de l'Amérique du Nord et d'avoir une connaissance plus complète du Canada, des États-Unis et des relations qu'entre-

Les travaux du centre de recherche sont extrêmement pertinents et d'une très grande valeur pour les décideurs canadiens, pour plusieurs raisons. Ses publications, ses conférences, ses séminaires et ses colloques contribuent non seulement à la connaissance des questions relatives à l'Amérique du Nord, mais constituent également un forum au sein duquel les décideurs canadiens peuvent présenter le point de vue du Canada et influencer sur la position du Mexique sur de nombreuses questions. L'importance du CISAN tient aussi au fait qu'il éduque et informe nombre d'étudiants mexicains qui font ensuite carrière dans la fonction publique et dans le secteur privé canadiens.

Enfin, les travaux du CISAN ont une grande valeur parce qu'ils permettent aux Canadiens de connaître le point de vue des Mexicains sur le Canada et l'Amérique du Nord, confrontant ainsi les décideurs canadiens avec la réalité.

Le CISAN publie également un bulletin et un magazine pouvant présenter un intérêt pour les décideurs canadiens. *América del Norte HOY* est un bulletin mensuel qui renseigne les lecteurs sur les événements et les nouvelles d'intérêt en Amérique du Nord. *Voices of Mexico* est un magazine trimestriel publié en anglais et ciblant principalement un lectorat étranger. Il traite de questions importantes au Mexique et de thèmes liés à la politique, à l'économie et à la culture nord-américaines.

Pour plus de renseignements sur le CISAN, veuillez consulter le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.cisan.unam.mx>. On peut consulter le magazine *Voices of Mexico* en ligne, à l'adresse <http://serpiente.dgsca.unam.mx/voices/2001/>.

## Bientôt disponible Les liens en Amérique du Nord : Occasions et défis pour le Canada

La conférence d'Industrie Canada « Possibilités et défis pour le Canada » s'est tenue à Calgary du 20 au 22 juin dernier. Les participants ont exploré les multiples questions rattachées aux liens nord-américains, dont le pourquoi, la pertinence et les conséquences d'une intégration accrue. Les participants ont également exposé les diverses opinions communément exprimées à l'égard des accords régionaux et multinationaux sur le commerce. Nous préparons actuellement le résumé des discussions tenues au cours de la conférence en vue d'une édition spéciale de *Horizons*. La publication sera bientôt disponible sur le site Web du PRP.

## Métamorphose de la frontière entre le Mexique et les États-Unis

« La région frontalière compte maintenant quatre ou cinq villes de la taille de Cleveland, en Ohio, [...] et pourrait bien abriter, dans vingt-cinq ans, jusqu'à 40 % de la population mexicaine. Cette région est le moteur économique du Mexique. Elle est devenue une immense salle de classe industrielle où les travailleurs non qualifiés, qui fabriquaient des pansements de gaze oculaires en 1980, fabriquent aujourd'hui des caisses enregistreuse et des modems, ainsi que le téléviseur couleur de marque Sony le plus vendu aux États-Unis. »

Pour plus de renseignements, voir Nancy Gibbs, « A Whole New World » *Time* (édition canadienne), 11 juillet 2001, p. 20-29.



l'usage actuel dans les relations intergouvernementales en matière de budget et de politique. Le nouveau programme fédéral n'est plus dominé par les priorités et objectifs du gouvernement fédéral. On est à bâtir une nouvelle configuration dans laquelle l'idéologie et les intérêts du parti entrent en concurrence avec les besoins d'ordre économique, social et politique de chaque région.

Le rôle joué par les gouvernements des États est, de loin, la caractéristique la plus importante de cette nouvelle configuration. Comme je l'ai déjà mentionné, tout cela est l'un des fruits de la démocratisation. Il ne faut pas perdre de vue que la stratégie politique qui a permis à Vicente Fox et au Partido Acción Nacional de remporter les élections présidentielles en juillet 2000 a été mise en œuvre plusieurs années auparavant, lorsque les premiers gouvernements d'opposition sont apparus au niveau local dans les États de Baja California et de Chihuahua. La deuxième étape correspond précisément, à l'élection des gouvernements des États de Baja California, Chihuahua, Jalisco et Guanajuato<sup>4</sup>. Les demandes formulées par ces gouvernements d'État dans le but de modifier les politiques fédérales, ainsi que la mise en œuvre de programmes visant à obtenir l'appui de la population dans les États, ont transformé le système fédéral. Les gouvernements de l'opposition sont parvenus à défier l'autorité présidentielle en s'appuyant sur les résultats de leurs propres administrations. Ce faisant, ils ont pu offrir une nouvelle vision du gouvernement, une vision qui rejoignait à bien des égards l'idée de « changement » qui est devenue si puissante et si attirante pour la population lors de la dernière élection générale.

#### José Sosa

El Colegio de México

<sup>4</sup> *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo: Guadalajara: 1995 Compromisos para un federalismo renovado*, Gobierno del Estado de Guanajuato, 1995.

<sup>5</sup> Victor Alejandro Espinoza Valle (coord.), *Alternancia y transición política: cómo gobernar la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdes, 2000.

solution viendrait de l'application d'une stratégie définie par des critères de « solidarité régionale ». Selon cette stratégie, une entité centrale devait contrôler les échanges et promouvoir la péréquation territoriale par le biais de politiques et de programmes nationaux. Le gouvernement fédéral était, pour des raisons évidentes, le mieux placé pour jouer ce rôle central<sup>2</sup>. D'autre part, les groupes d'opposition et les groupes régionaux refusaient l'idée du maintien d'une structure centralisée, estimant qu'une stratégie centralisée de développement était à l'origine de bon nombre des problèmes dont le pays et les régions avaient souffert. Il fallait plutôt selon eux relancer l'initiative locale et en faire le moteur des gouvernements, ce qui écartait tout à fait la possibilité d'une stratégie centrale<sup>3</sup>.

Quatrième, le regroupement des processus électoraux au sein de l'arène politique centrale signifiait que les deux visions étaient à des degrés divers sanctionnées par différents groupes de la population aux quatre coins du pays, et qu'une tendance dominante se dessinait. Les résultats ont d'ailleurs montré comment les partis et leurs visions respectives bénéficiaient d'un soutien régional précis. Selon la tendance, l'attention accordée aux petites communautés était directement proportionnelle au succès électoral. Plus les demandes des localités étaient satisfaites par les partis (y compris la sélection de candidats parmi les politiciens locaux), plus grandes étaient leurs chances de se faire élire. Tous ces facteurs ont donné lieu à une nouvelle distribution territoriale du pouvoir suivant laquelle aucun parti n'est en mesure de contrôler le système politique dans son ensemble. Sur le plan du fonctionnement du système fédéral, ces changements ont permis de réduire l'écart entre ce que la Constitution prescrit, notamment au chapitre du partage des responsabilités entre les divers ordres de gouvernement, et

<sup>2</sup> Cette position était manifestement celle du "Programa para un Nuevo Federalismo" (Programme pour un fédéralisme renouvelé) rendu public par le Secretaría de Gobernación (ministère de l'Intérieur) en 1997.

<sup>3</sup> Les opinions des gouvernements de l'opposition ont été discutées et officialisées durant une conférence tenue durant l'été de 1995 sous les auspices du gouvernement de l'État de Guanajuato. Voir



## La voie de la démocratie et du fédéralisme au Mexique

République fédérale régie par une Constitution datant de 1917, le Mexique s'est néanmoins imposé durant la majeure partie du XX<sup>e</sup> siècle comme l'un des systèmes politique et administratif les plus centralisés au monde. Cette particularité a été expliquée – et justifiée de bien des façons – au moyen de plusieurs arguments et visions s'appuyant sur la nécessité de centraliser le pouvoir et les ressources entre les mains du gouvernement fédéral – c'est-à-dire la présidence – dans le but ultime de promouvoir la création d'un marché national, la fourniture de services sociaux à la population et la construction et l'entretien de l'infrastructure essentielle en raison du développement du pays. Même si l'on peut trouver une certaine rationalité à ces arguments, la vérité est qu'ils ont tous servi à mettre en place, puis à perpétuer, un régime hautement autoritaire et des institutions politiques antidémocratiques au Mexique durant plus de soixante-dix ans. Il ne s'agit pas de dire qu'un mode de gouvernement décentralisé ne pouvait pas être utilisé à ces fins, mais bien de mettre en évidence le rapport étroit qui existait entre le pouvoir autoritaire et la structure centralisée des pouvoirs publics.

À la suite des élections fédérales de juillet 2000, le pays est entré dans une nouvelle ère, et l'ancienne balance du pouvoir a alors été profondément modifiée. La dimension territoriale offre un parfait exemple de cette évolution. En effet, les gouvernements des États et les municipalités, autrefois silencieux car dépendant entièrement de l'aide fédérale, se sont métamorphosés et prennent aujourd'hui une part active à toutes les étapes de l'établissement du programme politique. Cette transformation est à la fois une cause et un résultat de la démocratisation et, comme nous le verrons, ces administrations ont joué un rôle déterminant dans la progression et le triomphe de la nouvelle façon d'exercer les pouvoirs publics au Mexique.

Pour bien comprendre la situation au Mexique, il faut tenir compte de plusieurs facteurs. Premièrement, il y a eu cette crise importante en 1982 qui a contribué à miner l'appui de la population à l'endroit du gouvernement. Certaines entreprises et des membres de la classe moyenne, surtout dans le nord du pays, ont en effet alors retiré leur appui au gouvernement et rejeté le statu quo en s'engageant dans des activités politiques et électtorales. Par conséquent, les partis d'opposition ont

été en mesure d'accroître substantiellement leurs ressources et leurs chances de se faire élire et d'être ainsi représentées au gouvernement, que ce soit dans l'exercice du pouvoir législatif ou exécutif. Deuxièmement, au milieu des années 1980, lorsque les chances d'accéder à des postes réservés aux élus se sont offertes à d'autres, de nouvelles voix à l'intérieur et à l'extérieur de l'appareil corporatiste de l'État se sont élevées pour réclamer que le système politique réagisse face à ce que l'on a alors qualifié de distorsion inévitable engendrée par le processus de démocratisation. On entendait par là que le système politique était dans un tel état que les pressions sociales pour un exercice pleinement démocratique du pouvoir pouvaient atteindre une ampleur incontrôlable. Pour éviter les risques que comportait une telle perspective, le système devait encourager les changements de l'intérieur, de manière à permettre au parti officiel de conserver le pouvoir. Pour leur part, les groupes qui avaient ouvert la voie à ceux qui avaient remporté les élections locales se méfiaient des intentions réelles du parti au pouvoir qui proposait une « démocratisation de l'intérieur ». Ces groupes étaient convaincus des avantages que présentaient la différenciation de plus en plus marquée des politiques locales pour le renforcement de la légitimité des gouvernements (légitimité par les résultats) et les solutions « nouvelles » trouvées par les autorités élues démocratiquement à des réclamations et des besoins »<sup>1</sup>.

Troisièmement, les deux visions ne divergeaient pas seulement sur la question des solutions proposées, mais aussi sur celle de la division du territoire. D'un côté, les groupes nationaux – au niveau fédéral – estimaient que la formule fédérale présentait de nets avantages pour la mise en œuvre d'une nouvelle ère démocratique et pour l'élimination des disparités régionales qui motivaient en bonne part l'activisme de l'opposition. Ils insistaient notamment sur la nécessité de parvenir à un certain équilibre entre les différentes régions du pays. Au lieu de promouvoir le développement régional au cas par cas, ils étaient d'avis que la

1 Victoria E. Rodríguez et Peter M. Ward (directeurs de la publication.) *Opposition government in Mexico*, Albuquerque, N.M., University of New Mexico, 1995.





*Partout au Canada*

## La Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL)

rapidement la sphère de ses connaissances dans l'un ou l'autre de ces domaines. Elle y parvient grâce à ce qu'elle considère comme étant l'aspect le plus important des relations de plus en plus étroites qu'elle entretient avec le Mexique – l'établissement d'un véritable dialogue. Ce dialogue sert de point de départ à la réalisation de documents de recherche axés sur les politiques de même qu'à la formulation de recommandations qui seront soumises aux gouvernements, à divers groupes d'intérêt et aux médias. FOCAL a consacré l'une de ses plus récentes publications à la politique trilatérale (Canada, États-Unis, Mexique).

FOCAL accroit la capacité de recherche en politiques au Canada en créant un lieu propice au dialogue et au débat. Dans tout ce qu'elle fait, FOCAL a à cœur de défendre les intérêts du Canada et s'efforce avant tout, dans le contexte de la coopération trilatérale, de bien comprendre les enjeux pour le Canada. Ses recherches donnent lieu à la présentation de recommandations concrètes aux responsables de l'élaboration des politiques canadiennes.

Pour en savoir plus au sujet de FOCAL, nous vous invitons à consulter le site <http://www.focal.ca>.

KK

La coopération trilatérale prend de l'ampleur en Amérique du Nord. Aujourd'hui, plus que jamais, tous les regards sont tournés vers le Mexique. Une organisation non gouvernementale a donc décidé de profiter de la conjoncture favorable pour partager et accroître notre connaissance du Mexique. Il s'agit de FOCAL, la Fondation canadienne pour les Amériques, qui a pour mission de promouvoir la coopération dans l'hémisphère et de concourir à l'élaboration, au Canada, de meilleures politiques pour les Amériques. L'organisation basée à Ottawa bénéficie, entre autres, de l'appui du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, de l'Agence canadienne de développement international et du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère.

En collaboration avec un nombre croissant d'experts de tous horizons au Canada et de tout l'hémisphère, FOCAL joue un rôle important en tissant des liens avec les administrations, les établissements de recherche et les universitaires mexicains. La Fondation surveille l'évolution de la situation au Mexique et analyse les questions sociales, économiques et politiques émergentes.

FOCAL s'intéresse tout particulièrement aux relations interaméricaines, à la fonction gouvernementale, à la sécurité humaine, aux politiques sociales et à l'intégration économique. FOCAL peut entendre

*Maintenant disponible*

## Les contraintes de l'intégration : leçons mondiales

Ce numéro spécial du bulletin *Horizons* offre un compte rendu du colloque Les contraintes de l'intégration : leçons mondiales, qui s'est tenu à Cambridge les 29 et 30 mars 2001. Ce colloque a réuni des représentants gouvernementaux, chercheurs et universitaires pour discuter des options politiques disponibles dans un contexte d'intégration internationale. Il a été coorganisé par le projet de recherche sur les politiques, le Programme de l'OCDE pour la création d'emplois et le développement économique au niveau local, et le Weatherhead Center for International Affairs de l'Université Harvard. Une version électronique de cette publication est disponible à l'adresse suivante : <http://docs/horizons/horizons-l.htm>.

## Les politiques pour la nouvelle économie

Le rendement exceptionnel de l'économie américaine du début des années 90 jusqu'aux premiers mois de 2001 a soulevé maints débats, parfois excessifs, au sujet de ce qu'on a baptisé la « nouvelle

économie ». La baisse marquée des cours en technologie et la faiblesse actuelle de l'économie américaine ne font qu'attiser le débat. Le rendement économique des États-Unis pendant la dernière décennie tient-il du phénomène, ou s'agit-il de quelque chose de fondamentalement nouveau et de longue durée?

Qu'est-ce que cela signifie en termes de politiques publiques? Afin d'explorer quelques-unes des questions liées à la nouvelle économie, le Projet de recherche sur les politiques (PRP), de concert avec les ministères des Finances, de l'Industrie et du Développement des ressources humaines, a organisé un colloque intitulé « Les politiques pour la nouvelle économie », qui s'est déroulé au Château Vaudreuil les 26 et 27 juin 2001.

Le colloque a débuté par des discussions sur le taux de croissance de la productivité aux États-Unis, en Europe et au Canada au cours desquelles on s'est demandé s'il faut y voir l'apparition d'une nouvelle économie. Pour que ce soit le cas, selon de nombreux économistes, la productivité doit avoir connu une croissance soutenue. Les participants ont appris qu'il y avait eu, effectivement, une augmentation de la croissance à long terme de la productivité aux États-Unis en raison des investissements dans les technologies de l'informa-

tion et des communications (TIC), et que cette augmentation va se poursuivre car on s'attend à ce que le rythme accéléré des investissements dans les semi-conducteurs continue à moyen terme. D'autres macroéconomistes ont affirmé toutefois qu'il existait moins de preuves de l'existence de cette nouvelle économie en Europe et au Canada, bien qu'il y ait un léger espoir que le Canada suivra les États-Unis, mais avec un décalage.

La deuxième séance portait sur la reconnaissance grandissante du rôle crucial que joue l'innovation dans la croissance de l'économie et de la productivité. On a examiné la rapidité et les transformations de l'innovation dans les pays membres de l'OCDE, et plus particulièrement l'influence que la dynamique des regroupements et d'autres agglomérations peut avoir sur l'économie du savoir.

Le lendemain, les participants se sont penchés sur un ensemble de secteurs stratégiques où la nouvelle économie aurait probablement des incidences considérables. En matière, ils ont passé en revue certaines politiques relatives à l'éducation, à la formation, à la conception des organisations ainsi qu'aux questions sociales. Les implications de la nouvelle économie quant aux politiques fiscales et à un éventail de questions de droit ont dominé le reste des débats.

Le rapporteur Richard Lipsey a résumé la teneur des discussions en reconnaissant que la nouvelle économie n'a pas la même signification pour tous. Sans nier la per-

tinence de la discussion sur la productivité à l'égard des macroéconomistes qui maintiennent que la productivité totale des facteurs est une condition indispensable de la nouvelle économie. Selon Lipsey, il ne fait aucun doute que les TIC représentent une forme de technologie polyvalente qui suscite des changements radicaux à tous les niveaux de l'économie et de la société, en partant de la réorganisation de la production et de la gestion à l'établissement de l'anglais comme lingua franca du monde, de la modification des fondements de la démocratie à la facilitation de la découverte de nouveaux domaines d'invention tels que la génomique et la nanotechnologie. Que ces changements soient reflétés ou non dans l'augmentation de la productivité totale des facteurs, Lipsey estime néanmoins qu'ils offrent des preuves plutôt convaincantes de l'émergence d'une nouvelle économie, une série de politiques doit ainsi être revue à la lumière de ces connaissances.

Un certain nombre d'exposés présentés lors du colloque, ainsi que quelques articles sur des questions connexes, seront publiés au début de l'an prochain dans un numéro spécial d'*ISUMA : Canadian Journal of Policy Research/Revue canadienne de recherche sur les politiques*, dont les rédacteurs en chef invités seront Pierre Fortin et Richard Lipsey. On peut se procurer des copies préliminaires de certains documents en contactant Nicole Vallières, du PRP, par courriel électronique à [n.vallieres@prs-srp.gc.ca](mailto:n.vallieres@prs-srp.gc.ca), ou par téléphone au (613) 992-9356.



paternalistes et favorise plutôt un plus grand équilibre entre les activités du gouvernement et les initiatives du secteur privé et de la société mexicaine. Selon cette nouvelle approche tout a fait novatrice, l'organisme chargé de faire d'« E-Mexico » une réalité est un comité technique composé de spécialistes des réseaux de télécommunications, d'entreprises privées ayant accès aux ressources nécessaires et aux technologies les plus avancées<sup>4</sup>, de fonctionnaires des trois paliers de gouvernement<sup>5</sup> et d'organisations de la société civile<sup>6</sup>.

2) Avec le lancement d'« E-Mexico », le gouvernement

Fox met en œuvre un modèle de développement tout nouveau et sans précédent, tout en conservant une approche « locale ». Les priorités ont été déterminées à l'aide d'une démarche ascendante, c'est-à-dire en se préoccupant tout d'abord des besoins des municipalités. Jusqu'à présent, très peu de projets de développement avaient mis l'accent sur l'élément local.

La mondialisation, favorisée principalement par l'évolution phénoménale et inexorable de la technologie, a donné au gouvernement Fox l'occasion idéale d'accomplir de grands progrès dans le domaine du développement humain au Mexique. Au 1<sup>er</sup> décembre 2000, les technologies de l'information avaient non

seulement été intégrées à la stratégie du gouvernement pour la première fois dans l'histoire du Mexique, mais elles avaient également été considérées et employées comme des outils du progrès. Dans l'esprit du *Rapport mondial sur le développement humain 2001*, publié par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)<sup>7</sup> et récemment rendu public par le président Vicente Fox à Mexico, le « nouveau » Mexique place réellement la technologie au cœur du progrès humain.

**Ana Paola Barbosa**  
Ambassade du Mexique

- 6 Par exemple le groupe Convergencia Digital, qui se préoccupe de la génération et de l'utilisation d'un contenu mettant en valeur la richesse culturelle du Mexique.
- 7 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain », *Rapport mondial sur le développement humain 2001*.

transformés<sup>8</sup>. Ces centres seront équipés d'ordinateurs permettant d'avoir accès à des services financiers et de télécommunications de base et aux réseaux d'information. Dans chaque Télécentre, les Mexicains pourront profiter d'au moins un accès 2 Mb/s à quatre passes-relles : une pour le gouvernement, une pour la santé, une pour l'éducation et une pour le commerce. Le projet de création des Télécentres communautaires comporte deux étapes. Entre janvier et mars 2001, 60 Télécentres ont été établis dans des communautés rurales et des régions rurales et urbaines et on prévoit qu'entre avril 2001 et décembre 2003, 2 000 Télécentres entreront en service. Le premier Télécentre communautaire a été inauguré par le président Fox lui-même à El Salto, dans la municipalité de Pueblo Nuevo, dans l'État de Durango, au Nord du Mexique. Bien qu'on ne puisse s'attendre à ce que chaque Mexicain se dote immédiatement d'un ordinateur, le système « E-Mexico » fera en sorte que, à moyen terme, chaque famille mexicaine aura accès à un ordinateur branché à Internet dans l'un des 2 000 Télécentres communautaires qui seront ouverts partout dans le pays.

« E-Mexico » est un exemple pratique de deux des caractéristiques de ce que l'on pourrait considérer comme une démocratie moderne :

1) Un nouveau rôle pour le gouvernement, qui joue tout d'abord le rôle de l'entité chargée de la détermination et de la définition des priorités de la nation et, ensuite, celui de l'entité tenue de donner suite à ces priorités en établissant des liens intelligents et productifs avec le secteur privé et la société mexicaine. Dans le cadre du système « E-Mexico », le gouvernement coordonne les politiques de l'État, mais la responsabilité de répondre aux nouveaux besoins ne retombe pas sur ses seules épaules. En adoptant cette nouvelle façon de faire, le gouvernement mexicain abandonne résolument ses anciennes pratiques

- 3 Il convient de noter que la majorité des régions rurales et éloignées du Mexique dispose d'un bureau de télégraphie, ce qui explique leur choix pour l'installation de ce méga-réseau. À ce jour, on trouve 1 800 bureaux de télégraphie dans les 31 États du Mexique et dans le District fédéral.
- 4 Projet de commerce en ligne. Par exemple Axcel, Lustru, l'nefon, Pegaso, Iusacell, Telcel, Acanal, Telmex.
- 5 Du Centre national pour le développement municipal et du Système national d'information municipale du secrétariat de l'Intérieur

## Le nouveau vocabulaire démocratique : le système « E-Mexico »

la croissance économique est mise à rude épreuve – principalement en raison du ralentissement de l'économie américaine – et où de nombreux ajustements sont apportés au budget de l'État. Les décideurs mexicains doivent maintenant non pas « faire avec moins », mais bien « utiliser moins, et le faire de façon plus efficiente ».

Le gouvernement Fox s'est fixé comme objectif de créer une démocratie moderne en mettant en pratique de nouvelles règles politiques et en mettant sur pied un gouvernement de qualité qui permettra au Mexique de faire un grand pas en avant en tant que nation, aussi bien au niveau quantitatif que qualitatif<sup>2</sup>. Cette nouvelle façon de mener les affaires de l'État au Mexique demandera une créativité sans borne, de même que des outils novateurs qui permettront de réduire le nombre de problèmes sans solution tout en profitant à d'importants segments de la population.

En ce qui concerne ces « outils novateurs », le gouvernement Fox privilégie et favorise l'utilisation de la technologie comme ressource stratégique permettant de satisfaire à certains des besoins les plus élémentaires de la société mexicaine. L'une des preuves les plus évidentes de cet engagement est le lancement du système « E-Mexico », au mois de janvier 2001, que certains considèrent comme le projet le plus ambitieux du président Fox.

Le principal objectif du système « E-Mexico » est la création d'un pays moderne et plus équitable, ayant pleinement accès à l'information et à la myriade de possibilités et d'avantages qui en découlent. Pour y parvenir, la première étape consiste à faire en sorte que les 2 427 municipalités mexicaines puissent communiquer entre elles et avec le reste du monde. Dans le but de faire de ce scénario une réalité, l'infrastructure en place est en voie d'être interconnectée et des technologies de télécommunications et de réseautage de pointe sont intégrées au système afin de créer un méga-réseau qui couvrira la presque totalité du territoire mexicain. On pourra accéder à ce méga-réseau à partir des actuels Télécentres communautaires, c'est-à-dire à partir des anciens bureaux de télégraphie qui ont été

« La connectivité est l'un des plus importants avantages concurrentiels dont peut profiter une économie. Pour un peuple, elle signifie le savoir, le progrès et la prospérité; ainsi, l'accès aux systèmes de communications et d'information multipliera les possibilités de développement humain et de croissance économique. »

*Président Vicente Fox Quesada  
 Puebla, 2 mai 2001*

La définition du mot « démocratie » a toujours représenté un défi en science politique. Pourtant, le récent changement de gouvernement au Mexique illustre bien que la définition actuelle du concept de démocratie est beaucoup plus large qu'une simple explication portant sur les courses à la présidence controversées ou le multipartisme limité. Un nouveau vocabulaire voit le jour, de nouvelles formes de gouvernement sont mises en place, des liens sont établis avec la définition traditionnelle de la démocratie. L'étude des méthodes d'accession à des régimes politiques démocratiques continue d'être un élément important des efforts de classification des systèmes politiques. Néanmoins, l'apport, par les gouvernements, de solutions opportunes aux problèmes de pauvreté, de corruption et de manque de scolarité, entre autres, est essentielle à l'établissement et au renforcement des institutions démocratiques.

À propos de la réalité démocratique en Amérique latine, l'intellectuel mexicain Carlos Fuentes déclarait récemment dans un article paru dans un journal espagnol que « si les institutions démocratiques n'arrivent pas bientôt à produire des résultats économiques et sociaux profitant à toute la société, à combler l'écart entre les riches et les pauvres et à réduire le fossé entre la modernité et la tradition, nous risquons fort de régesser et de renouer avec l'une de nos traditions les plus anciennes et les plus profondément ancrées : l'autoritarisme »<sup>1</sup>. Le nouveau gouvernement au pouvoir au Mexique en est très conscient. Le principal défi que devra relever cette démocratie sera donc la mise en œuvre efficiente d'une stratégie en faveur d'un « développement social juste » dans une période où

1 Fuentes, Carlos. « Democracia latinoamericana: anhelo, realidad y amenaza », *El País*, 15 mai 2001.

2 Pour plus de détails, consulter l'introduction du *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006* du Mexique, présenté le 29 mai 2001 par le président Vicente Fox Quesada.



*Activités à venir*

**ÉVÉNEMENTS**

**DATE** **2001**  
**SEPTEMBRE**  
**Le 24**

**Place à l'action : Solutions canadiennes pour  
contre le changement climatique**  
Mexico

**LES 14-15**  
**OCTOBRE 2001**

**Visioning North America: Building North  
American Studies**  
http://www.carleton.ca/nac  
Ottawa

**DU 22 AU 24**  
**NOVEMBRE**  
**2001**

**Allier recherche, politique et pratique : Travaux  
ensemble pour les enfants et les jeunes**  
http://www.cfc-efc.ca/cccf/pdf/reg\_pack\_fr.pdf  
Ottawa

Subventionnée conjointement par la Fédération canadienne  
des services de garde à l'enfance, l'Association canadienne des  
commissions/conseils scolaires et le Centre d'excellence pour le  
développement des jeunes enfants, cette rencontre, la première  
d'une série de cinq conférences annuelles mettant en lumière le  
travail accompli par les Centres d'excellence pour le bien-être  
des enfants de Santé Canada, fournira à divers intervenants l'occa-  
sion de mettre en commun ce qu'ils savent de cinq grandes ques-  
tions de santé touchant les enfants et les jeunes : le développement  
de la petite enfance, la protection de l'enfance, les collectivités des  
Pratères centrées sur les enfants et les jeunes, les enfants et les ado-  
lescents ayant des besoins spéciaux ainsi que la participation des  
jeunes. Parmi les conférenciers d'honneur on retrouve la sénatrice  
Landon Pearson, Ken Dryden, Judith Maxwell, Daniel Keating et  
Cherry Kingsley. Pour en savoir davantage, veuillez visiter le site  
http://www.cfc-efc.ca/cccf/pdf/reg\_pack\_fr.pdf, ou communiquer  
avec Gaëlene Huot au (613) 729-5289 ou au 1-800-858-1412.

(Commission du congrès pour  
la paix et la concorde). Par con-  
séquent, le conflit dans la région  
continue de couvrir.

• ONG – Le régime du PRI se méfi-  
ait à l'extrême du rôle des ONG  
dans le processus politique aux  
niveaux national et international.  
Fox a témoigné une ouverture  
sans précédent à l'égard des  
ONG. Au-delà des mots, toute-  
fois, il devra entreprendre une  
réforme exhaustive à la fois des  
règles régissant le secteur sans  
but lucratif et du processus  
d'élaboration des politiques  
lui-même, afin de garantir une  
transparence beaucoup plus  
grande et de permettre à une  
grande diversité de voix de se  
faire entendre.

Il convient de rappeler que  
c'est la volonté du nouveau gou-  
vernement de s'attaquer à ces  
questions et à d'autres problèmes  
de gouvernance pressants qui con-  
ditionne le changement politique.  
Celui-ci exige en outre une ouver-  
ture accrue à la société civile.  
Dans de nombreux autres États  
d'Amérique latine en voie de  
démocratisation, le dynamisme  
qui caractérisait la société civile  
sous le régime autoritaire a eu  
tendance à disparaître une fois  
la démocratie en place. Si le  
cynisme et l'apathie politiques  
sont si répandus dans de nombreux  
États nouvellement démocratiques,  
c'est en partie parce que les nou-  
veaux régimes démocratiques ne  
remplissent pas les promesses grâce  
auxquelles ils ont accédé au pou-  
voir. L'État et la société sous le  
régime de Fox doivent tout faire  
pour éviter un tel résultat : voilà  
un de leurs plus grands défis.

**Laura Macdonald**  
Université Carleton

nécessité des compressions de

programme et réduit les fonds qui irriguaient les réseaux corporatistes et clientélistes. Le mécontentement populaire devant les privatisations entraînées par l'ajustement structurel a déclenché des mouvements sociaux urbains qui ont mobilisé principalement les femmes

(jusqu'alors exclues en grande partie de la vie politique), contre les compressions du gouvernement. Par la suite, un mouvement populaire a vu le jour pour réclamer une réforme électorale et la démocratisation. Des centaines d'organisations non gouvernementales (ONG) se sont formées pour promouvoir des causes comme le développement durable, les droits des femmes et les droits des Indiens.

Aux élections de 1988, l'opposition au parti du gouvernement était vaste, provenant à gauche du *Parti de la révolution démocratique* et à droite du PAN. La fraude transpara-

rente qui a entaché ces élections et porté au pouvoir Carlos Salinas du PRI a suscité l'indignation générale. Salinas a introduit des réformes économiques qui ont fait avancer encore plus loin le programme de libéralisation, et a adopté l'ALÉNA. Ces réformes économiques ont continué de marginaliser les secteurs corporatistes traditionnels du parti, c'est-à-dire les travailleurs et les paysans, et leur pouvoir a continué de s'éroder. Reconnaissant que le déclin du corporatisme constituait une menace réelle pour son parti, Salinas a mis sur pied le Pro-

gramme national de solidarité pour consolider ses appuis populaires. Le Programme de solidarité a permis de distribuer des fonds à de petits groupements dans tout le pays qui avaient proposé des programmes de développement communautaire.

Des critiques y ont toutefois vu une

forme à peine déguisée de néo-

clientélisme où le pouvoir et les

ressources étaient encore plus con-

centrés qu'avant entre les mains du

président. Le soulèvement des Indiens du Chiapas en 1994 – survenu

dans l'État qui avait le plus bénéficié du Programme de solidarité –

a démontré que ces moyens traditionnels d'étayer le pouvoir ne

pouvaient plus garantir la stabilité

politique. En outre, depuis l'entrée

en vigueur de l'ALÉNA, les États-

Unis sont moins disposés à fermer

les yeux sur les problèmes des

droits de la personne au Mexique.

Devant la pression intérieure de la part des ONG et extérieure de la part des alliés, le successeur de

Salinas, Ernesto Zedillo, a entrepris d'importantes réformes électorales

dont le résultat à terme a été de permettre l'élection de Fox.

## LE DÉFI DE FOX : LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE

Tout changement en profondeur du processus politique au Mexique passe par une réforme de la gouvernance. Le président Fox a conquis le pouvoir en promettant d'instaurer la démocratie et la justice sociale et d'atténuer la pauvreté, mais il est aussi un ferme tenant de l'économie libérale. Satisfait en même temps les aspirations refoulées des secteurs commerciaux et non commerciaux de la société civile représente un immense défi pour le nouveau régime.

Dans ce contexte, la gouvernance pose quatre défis parti-

culièrement épineux au Mexique d'aujourd'hui :

- *Pauvreté* – Le principal défi qui se pose à Fox est peut-être celui de lutter contre la pauvreté, qui s'est encore aggravée depuis
- *Droits des Indiens* – Pendant sa campagne, Fox s'est vanté de pouvoir régler les problèmes du Chiapas « en 15 minutes », et les observateurs plaçaient de grands espoirs dans le processus de paix. Or, au mois d'avril, le nouveau congrès mexicain a adopté une loi sur les droits des Indiens qui n'a pas contenté les zapatistes (l'armée indienne du Chiapas) ni satisfait aux recommandations de la COCOPA
- *Droits des travailleurs* – Sous le régime antérieur, les droits des travailleurs à la négociation collective et à l'organisation indépendante ont été restreints. Les implications du changement de régime pour les relations de travail ne sont pas claires, compte tenu du parti pris de Fox en faveur des entreprises. En mars 2001, des tactiques d'intimidation auraient été employées lors d'une élection à la compagnie Duro Bag, *maquiladora* de Rio Bravo, dans l'État de Tamaulipas. Les syndicats mexicains demandent que le gouvernement fasse respecter la législation actuelle du travail. Cependant, un récent rapport de la Banque mondiale appelle à un assouplissement à cet égard au Mexique, c'est-à-dire à la suppression de garanties actuelles ment offertes aux travailleurs.



comme les « sujets de droits ». Le système a néanmoins conservé sa stabilité et sa légitimité générale pendant de nombreuses années grâce en grande partie au « miracle mexicain » – l'essor économique que le pays a connu au cours des décennies 1940 à 1970. Sur le plan international, les atteintes aux droits de la personne au Mexique ont reçu peu d'attention pour trois raisons : parce qu'elles étaient beaucoup moins extrêmes que celles commises par les dictatures en place dans de nombreux États latino-américains, parce que les États-Unis soutenaient le régime mexicain voisin, et parce que le mouvement en faveur des droits de la personne ne s'était pas affirmé au Mexique.

## L'EFFONDREMENT DU RÉGIME : TRANSFORMATIONS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, le « miracle mexicain » s'est évanoui. Le mirage reposait en effet sur un niveau d'endettement insoutenable, et les fruits de la croissance étaient mal répartis. Les Mexicains ont commencé à contester le système à parti unique et à exiger davantage d'indépendance et d'imputabilité. Un mouvement syndical indépendant s'est formé en opposition à la CTM corporatiste dans les années 1970. Au début de la décennie 1980, la crise de la dette a frappé le Mexique, bouleversant encore plus profondément les relations État-société. Le programme d'ajustement structurel exigé par le Fonds monétaire international pour consentir une restructuration de la dette a

ruption est devenue un phénomène endémique. Le gouvernement pouvait compter sur les votes des paysans, des travailleurs et du « secteur populaire » en échange d'une certaine prise en compte de leurs intérêts dans la politique de l'État.

En plus des mécanismes officiels du corporatisme, d'autres mécanismes non structurés garantissaient le contrôle politique. Le clientélisme, un système de réciprocité hiérarchique en vertu duquel des membres haut placés de la société consentent des faveurs à des « clients » moins puissants en échange de leur appui politique, est répandu dans la société mexicaine. Par ailleurs, en dépit du fait que la constitution garantit la primauté du droit et la séparation des pouvoirs, le pouvoir est en fait très centralisé entre les mains du président, et le judiciaire et le Congrès ont été subordonnés à l'exécutif. Les abus de pouvoir et la corruption à tous les niveaux du gouvernement sont dès lors devenus inévitables.

En raison de ces mécanismes imbriqués de contrôle sur la société, les Mexicains se sentaient privés de toute efficacité politique, impact sur la manière dont ils sont leur participation politique ont un effet sur le sentiment que leur vote et leurs intérêts sont pris en compte. La participation politique et le cynisme étaient généralisés. Un sentiment de citoyenneté faisait défaut aux Mexicains qui ne se percevaient pas

avait besoin d'une base solide d'appuis. Afin d'obtenir ces appuis, Cárdenas a réorganisé le parti dominant selon un modèle corporatiste. Ainsi, il a créé une structure dans laquelle les quatre secteurs du parti étaient représentés : le mouvement syndical, la classe paysanne, l'appareil militaire et le secteur dit « populaire », formé de représentants de la classe moyenne, de la fonction publique et des milieux d'affaires. Chaque secteur devait jouer un rôle équivalent dans la prise des décisions de l'État. Le secteur militaire a été aboli par

Après la fin du mandat de Cárdenas, sa version démocratique et participative du corporatisme a été progressivement abandonnée. Avec le temps, la *Confédération des travailleurs du Mexique* (CTM) et la *Confédération paysanne nationale* (CNC) sont devenues de plus en plus les instruments du parti dominant et de moins en moins représentatives des intérêts de leurs membres. Les dirigeants ont été imposés par les autorités au lieu d'être élus démocratiquement par la base. Un observateur résume ainsi le phénomène : « De nombreux gros syndicats ont été les instruments de la politique gouvernementale, une source fiable de soutien électoral pour le PRI et un allié de l'administration, au lieu d'agir comme contrepois dans la vie économique. »<sup>1</sup> La participation à ces corps corporatistes est devenue le principal moyen d'avancement économique et social pour quiconque n'appartenait pas à la petite élite économique, et la cor-



## Les relations État-société au Mexique après la victoire de Fox

dénouer l'écheveau inextricable des liens qui assujettissaient la société à l'État sous le régime antérieur, et la détermination de la société civile de continuer à exercer des pressions en faveur du changement. Sous l'administration du PRI, un ensemble complexe de relations liait les groupes et les citoyens individuels à l'État, garantissant ainsi la stabilité politique, mais compromettant l'autonomie de la société civile. N'ayant pas accès au même type de mécanismes de contrôle, Fox devra trouver une nouvelle façon de préserver la stabilité politique tout en permettant tant une participation populaire autonome à la prise des décisions.

**LA NATURE TRADITIONNELLE DES RELATIONS ÉTAT-SOCIÉTÉ AU MEXIQUE**

Les analyses politiques du régime mexicain antérieur s'intéressaient traditionnellement à la capacité extraordinaire du parti au pouvoir de promouvoir la stabilité politique au lendemain de la décennie mouvementée de la Révolution mexicaine (1910-1920). Les régimes à parti unique sont souvent fragiles en raison de leur rigidité et de l'absence de légitimité politique, de sorte qu'ils doivent recourir massivement à des formes sévères de coercition. Le régime semi-autoritaire du Mexique s'écarterait sous plusieurs aspects de ce modèle. Premièrement, une certaine souplesse avait été préservée en limitant la durée du mandat de l'exécutif, et en particulier celui du président, à six ans. Cette règle garantissait une certaine évolution des politiques de l'État, en dépit de la permanence du régime. Le facteur le plus déterminant était toutefois la manière experte dont le parti

au pouvoir gèrerait ses relations avec la société civile, désamorçant et cooptant les tentatives pour contourner son autorité. Un des moyens employés était un système bien ancré de fraude électorale et d'achat de votes. Les réformes electorales entreprises dans les années 1980 et poursuivies par le président sortant, Ernesto Zedillo, ont fait disparaître la plupart de ces mécanismes. Par contre, le PRI s'est maintenu au pouvoir grâce à trois autres caractéristiques du système politique : le corporatisme, le clientélisme, et le *présidentialisme*.

Le corporatisme est un système politique où les relations entre certains groupements sociaux et l'État sont institutionnalisées. Contrairement aux démocraties libérales pures dans lesquelles les véritables acteurs politiques sont les individus, les systèmes corporatistes consistent à déléguer les groupements comme des représentants valables des intérêts des classes. Ces systèmes revêtent plusieurs formes qui vont des régimes fascistes très répressifs de l'Espagne et de l'Allemagne d'avant guerre aux versions beaucoup plus démocratiques qu'on trouve dans plusieurs pays européens telle la Suède. Le président mexicain réformiste que fut le général Lázaro Cárdenas (1934-1940) a adopté un système corporatiste conçu pour restreindre le pouvoir de la classe dominante et renforcer celui de groupes subalternes comme les travailleurs et les paysans, suivant les idéaux de la Révolution mexicaine. En outre, pour pouvoir mettre en œuvre son programme populiste d'intervention étatique dans l'économie malgré l'opposition des forces conservatrices, Cárdenas

La gouvernance au Mexique se transforme radicalement. En mettant fin à la longue emprise sur le gouvernement du *Parti révolutionnaire institutionnel* (PRI), l'élection en août 2000 de Vicente Fox, du *Parti d'action nationale* (PAN), a provoqué de grands remous dans tout le système politique mexicain. La population, habituée pendant de longues décennies à un régime essentiellement à parti unique, s'est retrouvée soudain devant la perspective d'un changement dramatique dans la manière dont elle était gouvernée. Sur les ruines de l'ancien régime se sont édifiés un véritable multipartisme et une société civile dynamique. Il reste que la machine du pouvoir qui était en place depuis des décennies ne disparaîtra pas du jour au lendemain et qu'elle continue d'influencer la manière dont les Mexicains sont gouvernés. Les Canadiens qui voudraient entreprendre des activités au Mexique doivent absolument comprendre ce climat incertain des relations État-société et les défis qui se posent au nouveau régime.

Entre 1920 et 1988, le pouvoir du PRI n'a jamais été réellement contesté. Il existait certes des partis d'opposition, mais ceux-ci étaient incapables de se faire élire même au niveau local. Avec l'élection de Fox, le pouvoir présidentiel a changé de mains pour la première fois à l'issue d'un scrutin libre et régulier. Le charisme de Fox va de soi, mais à part cela, que signifie sa présidence pour les relations entre l'État et la société au Mexique? La réponse reste incertaine, mais dépendra de deux facteurs : la volonté et la capacité de Fox de





<http://www.lib.duke.edu/las/latamer/mexico.htm>

Le Duke Center for North American Studies a regroupé dans un même site, baptisé *Mexico within the North*

*American Context*, un ensemble de sites Internet mexicains qui pourraient intéresser les chercheurs et les décideurs politiques qui travaillent sur des questions liées au Mexique, et plus particulièrement à ses rapports avec ses voisins du Nord. Ce site offre des renseignements et des liens à des sources qui traitent de six grands domaines de recherche : les communications et la production culturelle; l'environnement; les implications infranationales de l'intégration régionale; le changement institutionnel; la migration; les identités régionales et nationales. Sont fournis également des liens vers plusieurs bases de données, dont la Mexico Legal Database qui contient des informations sur le gouvernement et sur les lois ayant principalement trait au commerce.

<http://www.conahcec.org>

Le Consortium pour la collaboration dans l'enseignement supérieur en Amérique du Nord (CONAHCEC) vise à accroître les initiatives conjointes dans ce secteur à l'échelle du continent en mettant sur pied des partenariats stratégiques entre les établissements d'enseignement supérieur, les associations nationales, les fondations, les organismes gouvernementaux ainsi que les entreprises. Pour réaliser cet objectif, CONAHCEC a conçu ELNET (The North American Educational Leadership Network), un outil pour le réseautage en ligne qui facilite une collaboration accrue entre les universités. En plus d'un centre de ressources et des informations sur les sources de financement, ELNET renferme une rubrique intitulée « Service de liaison » qui vous permet de trouver des partenaires et de découvrir des possibilités, entre autres, de recherche, de stages et de consultation.

<http://www.northamericaninstitute.org>

Le North American Institute (NAIMI) a été créé en 1988 afin de promouvoir de nouvelles façons d'aborder les questions propres à l'Amérique du Nord, et d'accroître le niveau de compréhension entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Le NAIMI se concentre sur certains aspects de la relation entre ces trois pays et s'efforce d'établir le contact avec divers secteurs de la société, agissant ainsi comme catalyseur et rassembleur dans le but de créer des réseaux et d'entraîner

<http://www.naalc.org/index.f.htm>

Le *Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT)*, un accord complet entre l'ALÉNA, ajoute une dimension humaine à l'Accord de libre-échange nord-américain. Il encourage les trois partenaires commerciaux à améliorer les conditions de travail et le niveau de vie dans leur pays respectif, et à s'engager à promouvoir onze principes ayant pour objet de protéger, d'améliorer et de faire respecter les droits fondamentaux des travailleurs. Afin d'accomplir ces objectifs, l'ANACT établit des mécanismes qui prévoient des activités conjointes et des consultations intergouvernementales ainsi que des examens indépendants et le règlement de litiges liés à l'application de la législation du travail. On peut également trouver dans ce site des études sur l'industrie du vêtement, les travailleurs agricoles migrants, l'emploi chez les femmes, la fermeture d'usines, la sécurité du revenu et la productivité.

<http://www.internationalaffairs.com/Country/country.html>

Le site *InternationalAffairs.com* donne rapidement accès pour tous les pays à des nouvelles, des analyses et des données. Il a été mis sur pied par Oxford Analytica, un organisme situé au Royaume-Uni qui se spécialise dans l'étude approfondie d'événements de nature politique et économique et qui a recours à l'expertise de professeurs répartis dans plus de cent pays pour fournir des renseignements aux gouvernements, aux entreprises ainsi qu'à d'autres personnes intéressées qui doivent connaître les implications des nouvelles de dernière heure. Le site de chaque pays est divisé en sections (nouvelles, statistiques, acteurs et analyse) et en thèmes (la politique, l'économie, la société, les relations internationales et le secteur industriel). Il propose des liens aux principaux sites du gouvernement mexicain ainsi qu'à des sources de nouvelles et de données qui concernent non seulement le Mexique, mais aussi la scène internationale.

Liens canadiens



**Ecole d'extension de l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM) au Canada – L'école d'extension de l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM) au Canada est localisée à Hull et a pour mission de favoriser les liens universitaires entre les différentes composantes de l'UNAM et ses homologues canadiens dans les domaines de l'enseignement, de la recherche et de la diffusion de la culture. Pour remplir sa mission, l'école offre de façon continue des cours de culture et d'espagnol même temps de multiples activités académiques et d'ordre culturel tant à Hull qu'au siège de l'UNAM au Mexique et à son autre école d'extension de San Antonio (Texas) en mettant à contribution les nouvelles technologies d'éducation à distance. Pour plus d'information, veuillez consulter le site de l'école d'extension à l'adresse : <http://www.unamseca.com>.**

**Le Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) de l'Université du Québec à Montréal se consacre à l'étude du phénomène de l'intégration économique internationale tel qu'il prend forme dans les Amériques, en particulier, mais sans exclure la prise en compte de ses formes nouvelles dans d'autres contextes. Le GRIC est structuré en deux équipes. La première travaille plus spécifiquement sur la reconversion industrielle. La seconde sur les dimensions civiles du contentailisme. On retrouvera des fiches d'information et des données statistiques de base sur les principaux accords sous-régionaux à l'adresse : <http://www.unites.ugam.ca/gric/index.htm>.**

**Le nouveau Centre on North American Politics and Society de l'Université Carleton se consacre à l'étude des rapports, en constante évolution, qui unissent le Canada, le Mexique et les États-Unis. Il traite surtout des processus politiques, sociaux et culturels qui définissent l'Amérique du Nord. Le Centre vise à promouvoir un dialogue au sein d'un réseau d'universitaires et de décideurs des trois pays qui se spécialisent dans les études nord-américaines, et ce, par l'établissement de liens avec d'autres centres de recherche universitaires, des groupes de réflexion ainsi que des intervenants gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux. Pour plus d'information, consultez le site du centre à l'adresse : <http://www.carleton.ca/nac>.**

**Viva Canada-Mexico**, un guide unique virtuel créé par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, vous informe sur le Mexique et sur les relations entre ce pays et le Canada. Dernières nouvelles, faits et chiffres sur le commerce et les investissements, les programmes liés aux activités et les échanges liés

## Systèmes de transports intelligents

Le numéro du mois de mai 2001 de *Horizons* met en vedette un secteur de croissance et d'innovation de l'industrie des transports connu sous le nom de Systèmes de transports intelligents (STI). Pour de plus amples renseignements, visitez le site de STI Canada : <http://www.itscanada.ca>, et le site de Transports Canada : <http://www.its-sti.gc.ca>.

Le site de Transports Canada comprend un lien avec un guide du requérant pour le Plan de déploiement et d'intégration annoncé le 11 juin 2001 par David Collett, ministre des Transports.

KP

**Le Réseau québécois sur l'intégration continentale (RQIC) est une coalition composée d'organisations populaires, syndicales, de coopération internationale, communautaires et environnementales ainsi que de groupes de recherche. Il a pour objectif de proposer une vision du développement des Amériques respectueuse des droits sociaux, des droits des travailleuses et travailleurs et des droits humains, de promouvoir la démocratie, la participation, le respect de l'environnement et l'élimination de la pauvreté sur le continent. RQIC a développé des liens et des échanges avec des réseaux semblables au Canada, au Mexique, et aux États-Unis d'abord et aussi, plus récemment, au Brésil, au Chili, au Pérou, et en Amérique centrale. Pour plus d'information à propos du réseau, veuillez consulter son site à l'adresse : <http://www.alternatives.ca/rqic>.**





Recherche sur  
les politiques  
Policy  
Research

INSCRIVEZ-VOUS TÔT !

# Conférence nationale de la recherche sur les politiques

Centre des congrès d'Ottawa

Les 5, 6 et 7 décembre 2001

## Rassembler

## les communautés

- Vers de nouvelles connaissances :*
- Ateliers d'apprentissage
  - Séances plénières
  - Séances simultanées
  - Discussions entre experts



Célébrez l'excellence  
au troisième dîner annuel de remise des  
Prix pour la recherche sur les politiques au Canada  
LE 6 DÉCEMBRE 2001

Pour les renseignements sur l'inscription  
et les aires d'expositions, visitez :

[www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca)

Canada

continue d'être la principale source de recettes gouvernementales. Le secteur énergétique représente en effet 3 % du PIB du Mexique, les hydrocarbures comptant pour 36 % des recettes fiscales. Près de 40 % de l'investissement public total vont dans des projets énergétiques. De plus, le Mexique demeure l'un des 10 plus grands producteurs de brut au monde, et si l'on tient compte de ses réserves, il devient la quatrième source de gaz naturel sur le continent, derrière les États-Unis, le Venezuela et le Canada. Toutefois, même s'il est un des plus grands producteurs de pétrole du globe, le Mexique fait face à de graves pénuries énergétiques, ce qui laisse présager un avenir incertain. Des estimations officielles indiquent que d'ici 2009, l'approvisionnement local en gaz naturel ne permettra de répondre qu'à 76 % de la demande nationale. En outre, à cause de la demande d'électricité, il faudra doubler ou tripler la production gazière. Les marchés énergétiques n'étant pas parfaits, la coopération entre voisins nord-américains est cruciale.

Le ministre mexicain de l'Énergie, Ernesto Martens, a souligné que le secteur énergétique mexicain aura besoin – dans la même période – d'un investissement d'environ 131 milliards de dollars US. Or, le financement prévu par le gouvernement mexicain ne représente que 54 % de l'investissement total requis; il faudra solliciter l'investissement étranger pour les 46 %

manquants. Des compagnies canadiennes ont commencé à s'entendre avec des acteurs clés de l'administration Fox pour voir comment elles pourraient contribuer. Les fonds publics étant limités et les besoins pressants, la participation de l'entreprise privée et l'investissement étranger sont essentiels.

Pour promouvoir cette participation, l'exécutif mexicain présentera sous peu au Congrès un projet de réforme structurel du secteur énergétique. Le but ultime de la réforme sera de répondre à la demande nationale, mais aussi de confier graduellement la gestion de ce monopole étatique à des sociétés d'État. Cette mesure permettra de créer de nouveaux mécanismes pour encourager l'investissement privé dans le développement de l'infrastructure mexicaine du gaz, de l'électricité et de l'énergie renouvelable et, par conséquent, d'éviter de privatiser des sociétés d'État comme PEMEX. L'idée est de transformer des entités étatiques en multinationales capables de subvenir aux besoins nationaux et de rivaliser au niveau international sur le plan qualité et coût. L'administration Fox est d'avis que le contrôle stratégique du secteur énergétique rapportera aux Mexicains. Des efforts sont donc déployés pour consolider l'ouverture de l'industrie et trouver de nouvelles formules d'investissement privé et étranger. Toutefois, même sans réforme, l'industrie énergétique mexicaine

offre actuellement une foule de possibilités d'investissement, en particulier dans a) les nouvelles centrales de production et de coproduction d'énergie; b) l'exploration et la production de gaz naturel non associé; c) la construction de gares maritimes pour le gaz naturel liquéfié; d) l'expansion du réseau de gazéoducs; e) de nouveaux mécanismes de participation dans le marché du gaz de pétrole liquéfié; f) les interconnexions gazières et électriques aux frontières pour faciliter l'expansion du marché énergétique nord-américain; et g) la nouvelle infrastructure liée au projet Puebla-Panama qui favorisera le développement économique de la région, soit le sud-est du Mexique et toute l'Amérique centrale.

**POST-SCRIPTUM**

Je quitte mon poste d'ambassadeur du Mexique au Canada à un moment fascinant pour l'Amérique du Nord. Prévoir l'avenir de la région avec précision et certitude n'est certes pas une mince tâche. Mais cela n'empêche pas les imaginations fertiles d'élaborer des scénarios viables pour le continent. Il est encore trop tôt pour prédire sa destinée, mais le domaine de l'énergie, pour ne mentionner que celui-là, nous presse de réfléchir à son avenir à moyen et à long terme, afin de trouver des formules adaptées à la véritable dynamique nord-américaine.

S. E. Ezequiel Padilla Coutolenc  
Ambassadeur du Mexique au Canada



ent déjà dans une symbiose et qu'il est urgent de réviser les politiques énergétiques tri-latérales. Ainsi, Washington importe 58 % de son pétrole, tandis que Mexico exporte 40 % de sa production à son voisin du nord. De même, près de la totalité des importations américaines d'électricité proviennent du Canada, ce qui représente 8 %

de l'approvisionnement américain, le Mexique, lui, vend à la Californie une partie de ses surplus d'électricité qui permettent actuellement d'alimenter au moins 250 000 foyers.

• Une étude des caractéristiques de la collaboration trilatérale en matière d'énergie montre que l'esprit de communauté –

contrairement à ce qu'on aurait d'abord pu imaginer – n'est pas le seul fait des gouvernements. Il existe en effet un plan de coopération où les milieux d'affaires, la société civile et différents niveaux de gouvernement des trois pays ont créé leurs propres synergies. Des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont tissé un réseau d'intérêts et d'opportunités qui commence tout naturellement à susciter

un sentiment d'identité nord-américaine. Rencontres et échanges entre ces acteurs se multiplient d'ailleurs et favorisent une plus grande interaction. Au cours des quatre derniers mois seulement, par exemple, il y a eu a) deux rencontres entre le président Fox et les dirigeants de 12 grandes compagnies énergétiques cana-

## *Bien que l'ALÉNA ait été l'élément moteur de l'intégration économique régionale, d'autres enjeux devraient nous amener à voir l'Amérique du Nord comme une région qui interagit de plus en plus dans un esprit de communauté.*

Ces échanges montrent que les besoins du marché énergétique trilatéral contribuent à l'apparition de synergies. Cette réalité, ajoutée aux accords conclus à Québec en avril dernier, a amené les trois pays à créer un groupe de travail nord-américain sur l'énergie chargé de voir – d'un point de vue strictement technique – comment on peut accroître la coopération énergétique dans la région. En créant ce groupe de travail, les trois gouvernements ont mis de côté les cadres politiques afin que les techniciens puissent analyser objectivement les besoins. Aujourd'hui, avant de formuler et de mettre en œuvre politiques et stratégies, les leaders nord-américains veulent connaître l'opinion des spécialistes. Les

diennes, b) une rencontre entre le premier ministre albertain, Ralph Klein, et le vice-président américain, Dick Cheney, c) une visite du ministre mexicain de l'Énergie, Ernesto Martens, à Regina et à Calgary, durant laquelle il s'est entretenu avec le premier ministre Klein et a pour-

suivi le dialogue entrepris avec les 12 entreprises rencontrées plus tôt avec le président Fox; et d) la célébration, à Mexico, de la rencontre énergétique canado-mexicaine.

### *MEXICAIN*

#### *LE MARCHÉ ÉNERGÉTIQUE*

conclusions et recommandations que formulera le groupe de travail seront cruciales pour l'avenir de l'Amérique du Nord et continueront sans doute les assises d'une politique énergétique commune.

Les travaux techniques que réalisera le groupe de travail trilatéral seront fort utiles au Mexique, car l'énergie reste l'un de ses secteurs économiques les plus importants et

*Chroniqueur invité*



## Le nouveau plan d'action nord-américain et les marchés énergétiques

### UNE RELATION TRILATÉRALE

Le 31 juillet 2001, le ministre mexi-

cain des Affaires étrangères a diffusé un communiqué interne au sujet de l'approbation par le comité judiciaire sénatorial américain d'une modification à la Loi sur la réunification des familles et l'immigration légale (2000). La ratification de cette modification par le Congrès permettrait à des milliers de clandestins de régulariser leur situation (ils doivent toutefois répondre à certains critères, c.-à-d. avoir des parents citoyens américains, bénéficier d'offres d'emploi validées par le département du Travail ou être entrés aux États-Unis avant le 21 décembre 2000). Le ministre mexicain des Affaires étrangères estime que sur les quelque trois millions de Mexicains sans papiers vivant aux États-Unis, de 300 000 à 500 000 pourraient bénéficier de l'initiative. Quelques jours plus tard, un grand quotidien canadien (Simon Houpt, « US May Expand Immigration Offer » dans *the Globe and Mail*, 28 juillet 2001) a parlé de l'intense dialogue amorcé entre Mexico et Washington sur les travailleurs sans papiers. L'approbation possible du programme pour travailleurs temporaires demandé par le Mexique pourrait aussi être profitable aux citoyens canadiens vivant dans la clandestinité aux États-Unis.

L'initiative et l'article susmentionnés confirment que les efforts déployés par le président Vicente

Fox pour donner rapidement suite à l'une des priorités de son administration – la migration – ont vite porté leurs fruits. Ils corroborent également le fait qu'il est de plus en plus difficile de qualifier un dossier d'exclusivement mexicain, américain ou canadien. Comme certains experts en relations internationales l'ont judicieusement souligné, une relation trilatérale se dessine, englobant simultanément des enjeux intérieurs et extérieurs.

### LE NOUVEAU PLAN D'ACTION NORD-AMÉRICAIN

L'établissement d'un nouveau plan d'action nord-américain est une réalité inéluctable. Je ne fais pas ici uniquement référence au cadre institutionnalisé par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Bien que l'ALENA ait été l'élément moteur de l'intégration économique régionale, d'autres enjeux devraient nous amener à voir l'Amérique du Nord comme une région qui interagit de plus en plus dans un esprit de communauté. En d'autres termes, le nouveau plan d'action nord-américain doit inclure une série d'enjeux trilatéraux – différents de ceux déjà couverts par l'ALENA – qui favoriseront un nouvel esprit de collaboration entre nos pays. Comme les dirigeants nord-américains l'ont indiqué dans leur déclaration à l'issue de leur première rencontre à Québec, en avril dernier, les liens – humains, sociaux, culturels

et économiques – qui nous unissent se resserreront. La pleine réalisation de l'extraordinaire potentiel de l'Amérique du Nord est le but que nous poursuivons tous. Bien que la nature et la dynamique du phénomène de migration entre le Mexique et les États-Unis puissent différer passablement de ce que l'on observe entre les États-Unis et le Canada, et entre le Canada et le Mexique, il semble que n'importe quel consensus dégagé au niveau bilatéral aura des répercussions sur le troisième pays. D'ailleurs, plusieurs dossiers bilatéraux commencent à avoir une dimension nord-américaine. La migration est l'un d'eux, au même titre que l'éducation supérieure, l'administration des frontières, la gestion de l'eau, la lutte contre le crime organisé et, indubitablement, les marchés énergétiques.

L'énergie est, en effet, un bon exemple pour illustrer mon propos. • Le Mexique, le Canada et les États-Unis visent tous trois à garantir un approvisionnement énergétique fiable, l'objectif étant d'accroître l'efficacité de leurs activités de production respectives et de leurs marchés. En analysant brièvement les besoins énergétiques et les échanges en Amérique du Nord, on se rend compte que les trois pays évoluent



Il a exprimé ses objectifs en des points bien précis que devront suivre les membres de son Cabinet, qu'il a mis au défi de changer leur façon de gérer le pays. L'enthousiasme entourant cet exercice de « gestion du changement » est évident. On l'a senti très nettement d'ailleurs lors des discussions qui ont marqué la visite du groupe au ministère mexicain des Affaires étrangères, au cours desquelles on a signalé la quasi absence de réaction du Canada quand le Président Fox a tenté d'aborder l'avenir du partenariat nord-américain.

**QUE NOUS RÉSERVE  
L'AVENIR?**

Le Mexique voit grand. Il commence à exprimer clairement sa vision d'une intégration complète de l'Amérique du Nord. Washington et Ottawa n'ont pas encore donné leur opinion à ce sujet. En règle générale, le Canada a opté pour une approche progressive et pragmatique qui tient compte de

*Est-ce que le président Fox réussira à transmettre sa vision à ses deux partenaires ? Cela dépendra en partie de sa capacité à convaincre le nouveau Congrès mexicain d'accepter ses propositions de changements, souvent ambitieuses. C'est à suivre.*

l'asymétrie de ses rapports bilatéraux avec les États-Unis et le Mexique, ainsi que des différences inhérentes aux enjeux dont les Américains traitent avec leurs voisins du Nord et ceux du Sud. Le rapport étroit que le Président Bush semble avoir établi avec son homologue mexicain ne s'est pas encore traduit par une différence significative dans la manifestation pratique de la politique extérieure américaine envers le Mexique. Les problèmes traditionnels et leur traitement par les États-Unis sont toujours au cœur des préoccupations. Est-ce que le président Fox réussira à transmettre sa vision à ses deux partenaires ? Cela dépendra en partie de sa capacité à convaincre le nouveau Congrès mexicain d'accepter ses propositions de changements, souvent ambitieuses. C'est à suivre.

**Doug Rosenthal**

Directeur par intérim  
Ressources naturelles Canada

Ils accordent davantage d'importance à leurs rapports avec le Mexique, où l'on juge qu'il y a des « problèmes » qui doivent être réglés (p. ex. la drogue, l'immigration illégale). L'amélioration et l'aboutissement de nos efforts diplomatiques aux États-Unis en sont d'autant plus freinés.

L'étape mexicaine a mis en relief certaines différences qui ne tenaient pas qu'au cadre géographique et linguistique. De Washington, ville généralement bien ordonnée et harmonieuse, à Mexico, ville immense, grouillante (plus de 22 millions d'habitants) et chaotique, un changement radical d'attitude et de perception s'impose. L'administration Fox demande aux Mexicains de jeter sur leur situation un regard neuf : comment ils sont gouvernés, qu'est-ce qui est important pour eux, comment ils sont perçus à l'étranger et comment ils perçoivent le monde extérieur. Il n'y a qu'à regarder la façon dont Fox a constitué et organisé son Cabinet. Celui-ci est à trois niveaux : économique; social; ordre et respect. À ce dernier niveau, on demande aux Mexicains de travailler conjointement avec la nouvelle administration à mettre un terme à des siècles de corruption et de violence, et à établir ainsi rien de moins qu'un ordre nouveau et équitable pour tous les citoyens.

Une misère effroyable affecte de 40 à 50 % de la population. Tous les espoirs sont mis dans l'administration Fox pour abaisser ces chiffres, pour que cette pauvreté, triste héritage des Mexicains, disparaisse à jamais. On reconnaît sans peine que ce projet représente beaucoup de travail, que ses perspectives d'avenir ne sont pas si évidentes. Fox a déclaré qu'un des buts principaux du Mexique est d'atteindre un niveau de vie égal à celui du Canada et des États-Unis.

## Nouvelles dynamiques nord-américaines : Les répercussions des nouvelles administrations américaines et mexicaines pour le Canada

Associés les énoncés suivants au pays correspondant, soit les États-Unis ou le Mexique.

« Les élections présidentielles récentes peuvent être qualifiées de démocratiques, d'ouvertes et de transparentes. De plus, les résultats étaient incontestables »

« Les résultats des dernières élections présidentielles ont dévisé la nation. Elles n'étaient guère transparentes, elles ont suscité des allégations de 'magouille électorale'. Finalement, ce sont les tribunaux qui ont dû trancher. »

C'est dans ce contexte plutôt ironique qu'un groupe

de hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux a commencé une tournée d'études organisée par le Forum des politiques publiques au mois de mai 2001. Cette tournée, qui les a menés à Ottawa, à Washington et à Mexico, visait à examiner les répercussions possibles que l'élection de Bush et de Fox pourrait avoir sur le Canada dans l'optique du rapprochement déjà amorcé entre les trois partenaires nord-américains.

Peu de gens, s'il y en a, contesteront le fait que les relations entretenues avec les États-Unis ont joué, et continueront de jouer, un rôle important dans l'élaboration des politiques intérieures du Canada ou dans ses relations extérieures. Des expressions telles que « la plus longue frontière non gardée », « la relation commerciale la plus importante au monde », « des liens historiques et culturels », qui servent à décrire les rapports du Canada avec les États-Unis, sont devenus des clichés. Mais comme l'a fait remarquer Vincent Massey, le premier représentant diplomatique canadien aux États-Unis, en 1926 : les clichés sont des évidences.

Les relations entre le Canada et le Mexique sont encore récentes, et toujours à l'état embryonnaire. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a favorisé une relation plus étroite, mais celle-ci reste toutefois dans l'ombre des rapports que les deux pays entretiennent avec les États-Unis.

Ces tournées à Washington et à Mexico ont permis aux participants de saisir et de mieux comprendre la complexité des processus politiques et d'élaboration des grandes orientations dans les deux pays, de placer ces

Lors de ses déplacements, le groupe a pu s'entretenir avec de nombreux représentants des milieux stratégiques et politiques : diplomates, spécialistes, journalistes, groupes d'intérêts spéciaux, universitaires et fonctionnaires.

Lors des discussions qui ont eu lieu à Washington, la nouvelle administration a été dépeinte comme étant à un stade (peu avancé) de désorganisation, dû en grande partie à son incapacité de proposer et de faire approuver des candidats aux échelons supérieurs des ministères et organismes. Il semble en résulter une absence de politiques assez grave, une situation étrangère au régime canadien et préoccupante lors de négociations bilatérales portant sur des dossiers importants. L'incident entourant les exportations canadiennes de pommes de terre de semence a été cité en exemple d'un problème qui aurait pu être abordé différemment par les États-Unis si des hauts fonctionnaires expérimentés et bien informés avaient été en place.

Maintenant qu'un nouveau parti s'est installé à la Maison-Blanche, des groupes d'intérêts spéciaux, qui font souvent figure de groupes de spécialistes ou d'organismes de recherche et qui sont passés maîtres dans l'art de tirer les bonnes ficelles, tentent de combler ce vide. Quoiqu'on puisse en penser à l'extérieur des États-Unis, l'influence qu'exercent de telles organisations, en plus d'être admise par le régime américain, est courante, voire omniprésente. Le Canada, lui, doit jouer le jeu et se gagner l'appui de ces organisations pour faire valoir ses positions de principe. Comme le disait le regretté Tip O'Neill : « La vraie politique se vit au niveau local ». Si quelqu'un est dans l'incapacité soit de voter, soit de verser une contribution à un parti politique, les leviers courants d'influence n'étant pas à sa disposition, il devra explorer d'autres avenues.

Les responsables américains des orientations politiques semblent témoigner au Canada, et ce, d'une façon plutôt marquée, une « aimable indifférence ». Les dossiers que nous jugeons importants et dignes d'attention sont presque laissés pour compte aux États-Unis.



important dans le dialogue en cours entre nos deux pays en ce qui concerne la promotion, au Mexique, des intérêts des Canadiens et Canadiennes et des valeurs qui leur sont chères. En outre, une délégation de membres du Congrès mexicain a joué un rôle important et constructif lors de la séance d'ouverture, en mars dernier, du Forum interparlementaire des Amériques (FIPA). Cette initiative canadienne vise à promouvoir un plus grand dialogue entre les assemblées législatives des pays de notre hémisphère sur les politiques touchant des questions d'intérêt pour ces pays. Le Forum fonctionnera selon un processus sensiblement similaire à celui entourant le Sommet des chefs d'État et comporte maintenant un comité exécutif présidé par le député canadien Bill Graham et dont certains des membres sont mexicains. De plus, le Mexique a accepté d'être l'hôte de la deuxième réunion annuelle du FIPA, en 2002.

### POSTFACE

En partie parce que le Canada a reconnu, dès le départ, les nouvelles possibilités qui s'offriraient et l'accomplissement des activités qui s'ensuivrait, le président Fox a visité le Canada à deux reprises au cours de la dernière année et environ les deux tiers des membres du cabinet des deux gouvernements se sont rencontrés, au Canada ou au Mexique, et parfois à plus d'une reprise, afin de cultiver ce lien très spécial. La poursuite de cette expansion est plus que probable. « Pourquoi quitter le peu nombreux, ce bureau est en voie de devenir un acteur important de nos activités au Mexique. Le Canada a tout intérêt à ce que le nouveau Congrès mexicain devienne une puissance positive et essentielle dans la nouvelle démocratie du Mexique. Le nouveau Bureau des relations avec le Congrès jouera également un rôle

ne participant pas encore au Programme des travailleurs agricoles saisonniers et à d'autres branches de l'économie où la demande de travailleurs rendrait cette extension bénéfique à nos deux pays.

Le rôle joué par le Congrès mexicain dans la compréhension et le suivi des affaires au Mexique et dans la promotion de relations bilatérales et hémisphériques plus étendues devient rapidement de plus en plus important. À la suite des élections fédérales de juillet 2000, aucun parti ne peut compter sur une majorité dans l'une ou l'autre des chambres (Congrès ou Sénat) et la relation entre le président et les membres de son parti siègeant au Congrès n'est toujours pas parfaitement définie. Ainsi, pour la première fois de son histoire, le Congrès mexicain est devenu un acteur indépendant jouant un rôle crucial dans la structure de gouvernement du pays. L'époque de la structure hiérarchique verticale dans laquelle le président imposait sa volonté au Congrès est révolue. Les lois doivent maintenant être élaborées de concert avec le Congrès et on doit s'attendre à ce que tout projet de loi important, y compris ceux présentant un intérêt pour le Canada, soit questionné et fasse l'objet de débats. C'est pourquoi nous avons fondé au Mexique un Bureau des relations avec le Congrès, le troisième du genre à avoir été mis sur pied à l'étranger, dans une ambassade. Bien qu'il ne dispose actuellement que d'un personnel peu nombreux, ce bureau est en voie de devenir un acteur important de nos activités au Mexique. Le Canada a tout intérêt à ce que le nouveau Congrès mexicain devienne une puissance positive et essentielle dans la nouvelle démocratie du Mexique. Le nouveau Bureau des relations avec le Congrès jouera également un rôle

ferait bon accueil à un tel changement. Toujours en ce qui concerne la sécurité des personnes et les droits de la personne, c'est avec plaisir que nous observons et que nous favorisons le renforcement des relations de travail déjà étroites qui unissent Elections Canada et l'Institut fédéral des élections du Mexique (coopération de longue durée qui a récemment été renouvelée de façon officielle) et entre les commissions des droits de la personne du Canada et du Mexique. Dans le cadre de leur récente coopération bilatérale et du renforcement de la confiance entre nos pays, ces deux commissions ont joué un rôle décisif dans l'organisation et le lancement du premier réseau hémisphérique d'organisations nationales de défense des droits de la personne, à l'automne dernier.

Lors de la visite d'État du président Fox au Canada, en avril dernier, d'autres mesures ont été prises. Les chefs d'État de nos deux pays ont convenu d'accroître la coopération dans le domaine du développement social et humain en mettant tout d'abord l'accent sur l'acquisition continue du savoir et la cohésion sociale. Un autre accord a été conclu dans le domaine des ressources naturelles, entre autres dans les domaines de l'efficacité énergétique, de l'énergie de renouvellement, de l'approvisionnement énergétique, de la qualité de l'air, de la gestion des bassins hydrographiques et des nappes d'eau souterraines, du développement durable et de l'utilisation des minéraux et des métaux, de la télé-détection et de la géomatique. Au cours de cette visite, les deux gouvernements se sont engagés à étendre la fructueuse coopération bilatérale existant déjà entre le Canada et le Mexique dans le domaine des travailleurs tempo-

place du Mexique est en Amérique du Nord et que sa prospérité dépend inévitablement et de plus en plus de la stabilité et de la prospérité de ses voisins nord-américains.

## CONSÉQUENCES POUR LE CANADA ET RÉACTION DU CANADA

L'une des conséquences les plus évidentes de la transition que connaît actuellement le Mexique est que le président des États-Unis, M. Bush, et le président du Mexique, M. Fox, s'entendent très bien, ce qui signifie que le gouvernement américain tournera ses regards de plus en plus vers le Sud, au-delà du Rio Bravo, comme il le fait vers le Nord, au-delà du Saint-Laurent. Cette nouvelle dynamique sera très positive, car il existe une réelle détermination à trouver des solutions à plusieurs questions névralgiques comme l'immigration, la répression de la contrebande de stupéfiants et certains différends commerciaux extrêmement litigieux liés à l'ALÉNA. Cette dynamique nous oblige également à continuer de travailler de façon très étroite avec nos deux voisins du Sud afin de faire en sorte que les relations bilatérales du Canada avec ces deux pays (« Canada-États-Unis » et « Canada-Mexique ») et les relations trilatérales entre nos trois pays demeurent souples, actives et ouvertes sur l'avenir. Ce n'est qu'ainsi que nous pourrions continuer de jouer un rôle important sur la scène nord-américaine.

La transition que connaît actuellement le Mexique aura aussi des conséquences sur le commerce, l'importance des flux commerciaux entre le Canada et le Mexique continuera de croître grâce à l'augmentation des transactions du secteur privé et aux efforts déployés par le gouvernement afin de faciliter le commerce. L'attraction continentale garantira, à elle seule, le renforcement

ment continu de l'activité commerciale. De fait, il est probable qu'au cours des trois ou quatre prochaines années, le Mexique détônnera le Royaume-Uni comme troisième marché d'exportation en importance du Canada. Mais le commerce et les emplois créés par le commerce progresseront encore plus rapidement si les gouvernements trouvaient le moyen de prendre appui sur l'ALÉNA afin d'améliorer le contexte du commerce et de l'investissement. L'ALÉNA a beaucoup contribué à accroître la prospérité de nos trois pays, mais il existe toujours un potentiel inexploité par le présent accord. Des discussions portant sur ce que pourrait comprendre un accord de libre-échange nord-américain élargi sont actuellement en cours.

En outre, une plus grande modernisation de l'économie mexicaine devrait ouvrir la porte à de nouveaux investissements canadiens au Mexique, le secteur de l'énergie étant actuellement le point de mire d'une grande partie du secteur privé canadien et le thème principal d'une part importante des activités de l'ambassade. Cette dernière, en étroite collaboration avec la Chambre de commerce du Canada au Mexique, fait la promotion active de la présence des sociétés d'énergie canadiennes au Mexique. Cette promotion comprend, entre autres, l'organisation de rencontres entre les entreprises du secteur privé canadien et des fonctionnaires mexicains, de même qu'avec des députés et des sénateurs des trois principaux partis représentés au Congrès mexicain. De façon plus générale, les ministres de l'Énergie du Canada, des États-Unis et du Mexique ont créé, plus tôt cette année, le Groupe de travail nord-américain sur l'énergie. La création de ce forum permettra de favoriser les communications et la coordination des efforts déployés

en vue de rendre les marchés nord-américains de l'énergie plus efficaces. Un autre aspect fascinant de la coopération qui joue un rôle de plus en plus important est la promotion d'une saine gestion publique dans des domaines retenus par le nouveau gouvernement Fox. Ainsi, les membres de l'ambassade et les autorités gouvernementales canadiennes compétentes offrent renseignements et conseils sur des questions fondamentales telles l'accès à l'information, les dispositions législatives concernant le service de renseignement du Mexique (et sa surveillance par des civils), la réforme et le contrôle budgétaires; la vérification des comptes publics par des agences sans lien de dépendance; et le fédéralisme.

Il existe également d'importantes nouvelles possibilités de partage et de coopération dans le domaine de la politique étrangère, y compris dans la promotion des droits de la personne au sein de notre hémisphère et dans les organismes des Nations Unies telles la Commission des droits de l'homme. À cet égard, des mesures ont été prises afin de favoriser un dialogue continu entre les ministres des Affaires étrangères de nos deux pays, dialogue qui sera approfondi plus avant. Nous avons également entrepris un partage progressif de renseignements et d'expériences sur les opérations de maintien de la paix de l'ONU. À mesure que sa politique étrangère deviendra plus proactive (l'exemple le plus frappant étant peut-être sa campagne dynamique menée dans le but d'obtenir une nomination de deux ans au Conseil de sécurité de l'ONU), le Mexique pourrait graduellement abandonner ses hésitations habituelles concernant sa participation aux opérations de maintien de la paix. Le Canada



D'autres perçoivent le Canada et, de plus en plus, les Canadiens et le gouvernement du Canada se perçoivent, comme faisant partie de la grande famille de cet hémisphère. Cet hémisphère est notre « quartier » et, si l'on ne tient pas compte des États-Unis, ce quartier a une « saveur » très mexicaine, comme le prouvent notre participation commune à l'ALBNA et l'intérêt énorme qu'a causé l'élection du président Fox l'année dernière.

**PRIORITÉS DU PRÉSIDENT FOX – THÈMES RÉCURRENTS**

Bien que Vicente Fox ait soulevé un très grand nombre de questions au cours de sa campagne électorale, de la période de transition de cinq mois ayant précédé son entrée au pouvoir en décembre dernier et des premiers mois de sa présidence, cinq grands thèmes, ayant trait à la gouvernance, aux marchés et à la géographie, semblent particulièrement se dégager. Chacun de ces thèmes a des implications directes et immédiates pour le Canada et nous offre de nouvelles occasions de travailler en partenariat toujours plus étroit avec le Mexique afin d'assurer la croissance et la stabilité.

Le premier thème est la **transparence dans le gouvernement**. Le président Fox croit profondément que la société peut contribuer de façon très importante à rendre les processus politiques et économiques plus accessibles, plus compréhensibles et plus ouverts aux différents points de vue existant dans la société mexicaine. Cette conviction est due, en grande partie, au fait que les demandes toutes plus grandes de la société civile mexicaine (ONG, associations de gens d'affaires, médias, universitaires) au cours des 10 à 15 dernières années ont, très clairement, pavé la voie à sa surprenante victoire de l'an dernier. En pratique,

dans le contexte mexicain actuel, la transparence consiste notamment en un meilleur accès aux renseignements gouvernementaux, en une restructuration en profondeur des services de sécurité et de renseignement afin qu'ils s'intègrent mieux à la société démocratique et en une interrelation beaucoup plus ouverte, fluide et exigeante avec le Congrès mexicain, au sein duquel aucun parti ne détient une majorité.

Le deuxième thème est la **lutte contre la corruption**. Le président et plusieurs de ses principaux conseillers ont discuté ouvertement et eloquemment du besoin de combattre « la culture de corruption » qui existe dans de nombreux aspects de la vie privée et publique au Mexique. Cette campagne de lutte contre la corruption se traduira, entre autres, par une réforme du service des douanes du Mexique, par une réorganisation des forces policières, par une modification des politiques concernant les marchés publics en vue de les rendre plus transparentes et par une simplification et une réforme de la fonction publique en général.

Le troisième thème est la **sécurité des personnes, particulièrement la promotion des droits de la personne**. Le président Fox souhaite améliorer la sécurité des personnes et le respect des droits de la personne au Mexique, accueillir à bras encore plus ouverts les observateurs étrangers et promouvoir, de façon plus active, les questions relatives aux droits de la personne à l'étranger, que ce soit dans les autres pays de l'hémisphère ou ailleurs dans le monde.

Quatrième, le président Fox et son équipe ont beaucoup mis l'accent sur l'importance de poursuivre la réforme et la modernisation de l'économie. L'atténuation de ces objectifs exigera

beaucoup d'habileté politique et de persévérance, car aucun des partis politiques ne peut compter sur une majorité au Congrès. La restructuration du Mexique se poursuit toutefois de bonne façon avec des projets tels une réforme fiscale d'envergure visant à accroître les revenus du gouvernement (ces revenus, calculés comme un pourcentage du PIB, seraient dorénavant d'un niveau plus conforme à la moyenne régionale, afin de financer le développement social et économique); une restructuration en années; une restructuration en profondeur des sociétés publiques pétrolières et d'électricité afin qu'elles soient plus aptes à réagir aux forces du marché et qu'elles deviennent, de façon plus évidente, des sociétés d'État sans lien de dépendance évoluant dans des marchés de l'énergie plus concurrentiels; une révision en règle des lois du travail, afin d'éliminer le manque de souplesse, héritage du passé corporatiste du pays, et d'améliorer la démocratie syndicale; et une plus grande décentralisation des compétences en matière de financement et d'élaboration des politiques en faveur des 31 États mexicains et du District fédéral.

Enfin, j'aimerais souligner le **contingentisme** caractéristique du gouvernement Fox. Celui-ci a, à juste titre, fait la promotion active de sa politique étrangère et commerciale et des intérêts du Mexique en matière d'investissement auprès de ses partenaires européens, latino-américains et asiatiques. Il est néanmoins clair que le gouvernement Fox reconnaît que la

*Chroniqueur invité*



## Enfin, le Canada et le « nouveau » Mexique

Je me souviens très bien de ma première rencontre avec un préposé aux affectations des Affaires étrangères peu après mon arrivée au ministère, en juin 1976. Nous avions exploré ensemble les diverses possibilités d'affectation qui s'offraient à moi pour l'étranger. Il semblait penser que mon avenir était prometteur, mais m'avait demandé, sur un ton plutôt vif, ce qui pouvait bien me pousser à vouloir me rendre en Amérique latine pour ma première affectation. « Pourquoi une personne voulant de l'avancement au sein du ministère voudrait-elle aller là? » semblait-il dire. Je repense parfois à cette rencontre; tant de choses ont changé au cours des 25 dernières années en ce qui concerne le rôle du Canada en Amérique latine et ses relations avec le Mexique en particulier.

Beaucoup de choses ont changé et il importe de reconnaître les principaux points tournants dans les relations entre le Canada et les autres pays de l'hémisphère, particulièrement au cours des dix dernières années, et la place qu'occupe le Mexique. J'aimerais particulièrement souligner quatre événements centraux de cette institution la croissance de cette institution centrale de notre hémisphère.

### POINTS Tournants

Le deuxième point tournant a été la décision du Canada de se joindre aux États-Unis et au Mexique dans les négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain en 1991-1993. Cette décision axée sur l'avenir était, à l'époque, controversée. Elle a toutefois certainement contribué à

**« Pourquoi quiconque voudrait aller en Amérique latine? », m'a-t-on demandé il y a 25 ans. Aujourd'hui, la réponse à cette question est tellement évidente, particulièrement en ce qui concerne le Mexique, que personne ne songerait même à la poser.**

mieux faire connaître le Mexique au Canada et a accru notre compréhension de la société et des marchés mexicains.

Le troisième événement marquant a été le lancement, en 1994, du processus du Sommet des Amériques par le président américain de l'époque, M. Bill Clinton et la décision du gouvernement du Canada de s'engager à assurer le succès et l'éventuelle institutionnalisation du Sommet (institutionnalisation qui s'est concrétisée lors du Sommet des chefs de gouvernement de Santiago, en 1998). Plus particulièrement, le très dynamisme des chefs de gouvernement du Sommet des Amériques, qui s'est tenu à Québec en avril dernier, a constitué un point tournant avec son plan d'action solide et la nomination d'un nouveau conseil exécutif qui nous mènera vers le quatrième sommet, à Buenos Aires.

Le quatrième événement d'importance a été la transition démocratique qu'a connue le Mexique à la suite de l'élection, en juillet 2000, de M. Vicente Fox, candidat du parti d'opposition, à la présidence du Mexique. M. Fox est déterminé à faire du Mexique, acteur de premier plan dans la région et de loin notre plus important partenaire économique en Amérique latine, un partenaire nord-américain à part entière.

D'une certaine façon, ces quatre événements ont été rendus possibles et viables grâce aux profonds changements dans l'approche adoptée par l'Amérique latine en ce qui concerne les principes fondamentaux que sont la démocratie et les marchés libres. Ces changements ont été adoptés par les chefs de gouvernement et les populations des pays d'Amérique latine et, bien que leur foi dans ces deux principes fondamentaux ait été mise à rude épreuve à plusieurs reprises au cours des dix dernières années, leur engagement envers ceux-ci est encore très fort, surtout lorsqu'on le compare à ce qu'il était il y a de cela 15 ou 20 ans. Pourtant, chacun des quatre points tournants mentionnés précédemment n'ont pas seulement été occasionnés par une transformation profonde des sociétés latino-américaines; ils ont également donné naissance à une nouvelle dynamique qui a contribué à fortifier la démocratie et les marchés et à accroître la participation très active du gouvernement du Canada) à la promotion de ces principes.



une condition essentielle si nous voulons « développer pleinement le potentiel énorme que recèle l'Amérique du Nord », comme l'ont indiqué le président Fox, le président Bush et le premier ministre Chrétien lors de leur rencontre à Québec en mai dernier.

Le Projet de recherche sur les politiques entend contribuer à améliorer la capacité de recherche sur les politiques relativement au Mexique et, de façon plus générale, à l'Amérique du Nord. Nous espérons que

*Le point sur le PPRP*

## Projet de recherche sur les liens nord-américains

**Laura A. Chapman**  
Directrice exécutive,

*LAC*

cette édition de *Horizons* servira de tremplin à l'avancement de la recherche et à la mise en œuvre de projets capables de combler nos lacunes en matière de connaissances sur des questions d'importance croissante relatives au Mexique.

Projet de recherche sur les politiques

Le Projet de recherche sur les politiques (PPRP) a récemment lancé trois projets de recherche horizontaux sur des enjeux politiques clés au Canada : les liens nord-américains, la cohésion sociale et le développement durable. Ces trois projets font appel à l'expertise de chercheurs et décideurs au sein du gouvernement fédéral, du milieu universitaire et des secteur privé et à but non lucratif dans le but d'élargir la base de connaissances et la capacité de recherche nécessaires à la prise de décision éclairée dans ces domaines.

Le projet sur les liens nord-américains (LNA) s'intéresse plus particulièrement à l'intensification des liens qui unissent le Canada, les États-Unis et le Mexique. L'Accord de libre-échange nord-américain a joué un rôle central pour la croissance des échanges et de l'intégration des marchés dans les trois pays. Le projet LNA va cependant au-delà de ces questions. Il examine les dimensions économiques de l'intensification des liens, mais également des aspects aussi variés que les dimensions sociales, institutionnelles et environnementales et leurs répercussions sur les politiques publiques canadiennes.

- Sous la gouverne du sous-ministre d'Industrie Canada, V. Peter Harder, et des sous-ministres adjoints Avrim Lazar (Développement des ressources humaines Canada) et Andrei Sulzenko (Industrie Canada), plus de 30 ministères et agences du gouvernement fédéral participent activement au projet.
- Au cours des prochains mois, les activités de recherches s'attarderont à quatre grandes thématiques :
- Quelle est la nature et la portée des liens nord-américains?
  - Comment créer de la richesse de façon durable?
  - Comment améliorer la qualité de vie des Canadiens?
  - Comment gérer nos relations avec nos partenaires nord-américains?
- Ces thèmes sont présentement étudiés sous différents angles à la lumière des priorités clés, dans le contexte continental émergent, identifiées par les ministères, notamment les questions de mobilité des travailleurs et d'acquisition du capital humain, la protection sociale, les questions frontalières, le développement durable, l'investissement et le commerce, la producti-

vitité et l'innovation, la gouvernance et les ententes institutionnelles ainsi que les questions d'identité, les valeurs et l'espace socio-culturel. Des groupes de travail développent présentement des propositions de recherche. Conjointement à ces propositions, une étude de l'état actuel des connaissances et des lacunes au niveau de la recherche et des données sera réalisée.

Au mois de septembre, une série de séminaires sur les liens nord-américains sera lancée par le PPRP. Ces séminaires seront l'occasion d'échanger sur les priorités de recherche citées ci-haut, de débattre des toutes dernières découvertes avec les experts, d'identifier de nouveaux enjeux et de discuter des approches permettant le transfert des connaissances issues du projet au processus d'élaboration des politiques.

Pour les derniers développements et activités entourant le projet LNA, consulter notre site Web à l'adresse suivante : <http://recherchepolitique.gc.ca/nal-f.htm>.

**Équipe du projet sur les liens nord-américains**

*Mot de la directrice exécutive*



## Le Mexique : un partenaire important?

Pratiquement aucun aspect de la vie au Canada n'échappe à l'influence de notre voisin du sud, surtout depuis que les États-Unis sont devenus, au début du siècle dernier, notre principal partenaire commercial. Il n'est donc pas surprenant – et tout à fait normal – que les liens que nous entretenons avec eux nous préoccupent au premier chef.

À l'opposé, le Canada et le Mexique ont depuis toujours montré peu d'intérêt l'un pour l'autre, un fait qui s'explique en bonne partie par l'absence de liens géographiques, économiques et politiques solides entre les deux pays.

Pour certains, l'accent que nous mettons sur le Mexique et sur la relation Canada-Mexique témoigne d'une incompréhension fondamentale des asymétries qui caractérisent la réalité politique et économique en Amérique du Nord. Pour d'autres, le Canada et les décideurs canadiens doivent compter avec le Mexique, notamment parce que ce pays entretient des liens étroits avec les États-Unis et que ce dernier joue un rôle central dans la réalité canadienne. Suivant cette logique, l'importance que l'administration Bush accordera à la problématique mexicaine pourrait bel et bien créer des remous au Canada.

Selon nous, il devient de plus en plus évident, en cette période post-ALÉNA, que les décideurs, les gens d'affaires les organisations non-gouvernementales et les citoyens canadiens doivent davantage tourner leur regard vers le Mexique.

### L'IMPORTANCE DU MEXIQUE

Prenons, par exemple, les liens et les perspectives économiques. Les activités commerciales entre le Canada et le Mexique se sont intensifiées depuis 1993. Les exportations du Mexique au Canada ont bondi de 350 %, pour atteindre 12,1 milliards de dollars US, tandis que les exportations en sens inverse ont augmenté de plus de 400 %, pour atteindre 6 milliards de dollars US. Si les États-Unis demeurent le principal partenaire commercial du Canada au chapitre des importations, le Mexique est maintenant bon quatrième.

Pendant cette même période, l'économie mexicaine s'est profondément diversifiée. Le Mexique

*... nous devons apprendre à mieux connaître le Mexique et ses habitants. C'est là un préalable pour que nos décideurs puissent compter avec ce pays, et une condition essentielle si nous voulons « développer pleinement le potentiel énorme que recèle l'Amérique du Nord »*

a signé un accord de libre-échange avec l'Union européenne ainsi qu'avec la plupart des pays latino-américains, élargissant du même coup son accès aux marchés étrangers. De plus, on peut s'attendre à ce que le Mexique poursuive sa modernisation économique pour ouvrir encore plus grande la porte aux investisseurs canadiens et pour créer les conditions nécessaires à un commerce accru entre nos deux pays.

Par ailleurs, le Canada et le Mexique font face à de nombreux défis stratégiques communs, dont les principaux – comme on s'entend de plus en plus à

le dire – sont de nature supranationale et même continentale. Qu'il s'agisse de pollution de l'air ou de l'eau, de diversité culturelle, de qualité de vie des peuples autochtones, de transport, de politique énergétique ou d'innovation, les deux pays ont beaucoup à apprendre de leurs succès et de leurs échecs mutuels. Tirer des leçons de l'expérience peut également nous amener à développer les approches stratégiques mieux coordonnées et intégrées qui sont nécessaires pour remédier aux problèmes transfrontaliers. Les aspects non économiques, de plus en plus manifestes, des liens étroits qui se tissent entre le Canada et le Mexique, et leurs répercussions sur les politiques publiques, méritent également une attention particulière.

**L'IMPORTANCE CROISSANTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD**

En marge des discussions sur une mise en œuvre plus poussée de l'ALÉNA et sur les stratégies à adopter pour s'assurer que toutes les régions et tous les secteurs sociaux bénéficient de ses retombées, le concept d'Amérique du Nord – et en particulier celui de « communauté nord-américaine » – fait de plus en plus son chemin. Bien que ce concept ne soit pas encore bien compris il retient de plus en plus l'attention des chercheurs et des décideurs. Le Mexique est l'un des plus fervents partisans de cette idée. En tant que pays nord-américain, le Canada a tout intérêt à participer à l'élaboration des plans d'avenir pour le continent.

Nous devons apprendre à mieux connaître le Mexique et ses habitants. C'est là un préalable pour que nos décideurs puissent compter avec ce pays, et



Le Mexique

Not de la directrice  
exécutive

Le point sur le PRP

Chroniqueur invité  
Finalement voisins :

le Canada et le  
« nouveau » Mexique

Témoins

Nouvelles dynamiques  
nord-américaines

Chroniqueur invité  
nouveau plan d'action  
nord-américain et les

Chroniqueur invité  
relations Etat-société  
au Mexique après la

Chroniqueur invité  
victoire de Fox

Dans le Web

Chroniqueur invité  
relations Etat-société  
au Mexique après la

Chroniqueur invité  
victoire de Fox

Activités à venir

Programme de  
recherche

Programme de  
recherche

Chroniqueur invité  
nouveau vocabulaire  
ocratique : le système

Chroniqueur invité  
pour les Amériques

Chroniqueur invité  
pour les Amériques

Chroniqueur invité  
pour les Amériques

Chroniqueur invité  
pour les Amériques

Bulletin

Programme de  
recherche

Programme de  
recherche

Programme de  
recherche

Programme de  
recherche

Programme de  
recherche

Nous ce numéro

Bienvenue!

Bien que les échanges nord-sud en Amérique du Nord existent depuis longtemps, plusieurs changements fondamentaux sont subvenus récemment. L'Accord de libre-échange nord-américain et d'autres éléments ont provoqué l'intensification et l'émergence de nouveaux liens à la grandeur du continent. Ces liens sont centraux dans le contexte actuel d'élaboration des poli-

Le nouveau continent américain

« Les conquérants européens qui ont créé la Nouvelle-France, la Nouvelle Espagne et la Nouvelle-Angleterre – aujourd'hui le Canada, le Mexique et les États-Unis – avaient des origines communes, puisqu'ils provenaient tous de l'ancien monde. Pourtant, les trois pays qui se sont développés à peu près en même temps sur le continent nord-américain ont créé chacun leur version propre et tout à fait unique d'un nouveau monde. Pendant cinq cents ans, ces trois univers ont cohabité, parfois en guerre, mais le plus souvent en paix, séparés par des frontières,

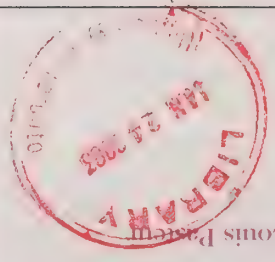
tiques au Canada et ont des incidences sur l'agenda politique national à court et moyen termes. Ce numéro du bulletin *Horizons* est consacré au Mexique. Il traite des derniers développements sur le plan politique, social et économique, de même que de la diversification et de la consolidation des relations canado-mexicaines et de leurs implications pour les politiques publiques au Canada. Nous nous réjouissons de la contribution à ce numéro de l'ambassadeur du Mexique au Canada, S.F. Ezequiel Padilla Coutolenc et de l'ambassadeur du Canada au Mexique, S.E. Keith H. Christie dont les perspectives viennent confirmer l'importance d'accroître notre capacité de recherche sur le Mexique.

Dans le prochain numéro!

Les communautés sont le lieu où les citoyens vivent. Elles sont l'endroit où les gens vivent les changements, mais aussi une source de stabilité et d'appui face à ceux-ci. Or, la société canadienne vit actuellement une période de changements profonds qui affectent toutes les communautés et les liens qui les unissent. Le prochain numéro du bulletin *Horizons* offrira un aperçu des recherches et des découvertes qui seront l'objet de discussions dans le cadre de la quatrième conférence nationale de la recherche sur les politiques, *Rassembler les communautés*. Il y sera notamment question des communautés innovantes, durables, socialement et virtuellement. La conférence aura lieu du 5 au 7 décembre 2001, au Centre des congrès d'Ottawa. Si vous connaissez des recherches ou programmes susceptibles d'intéresser les lecteurs, veuillez communiquer avec nous à l'adresse [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca) ou téléphonez au (613) 947-1956.

« La chance ne sourit qu'aux esprits bien préparés »

Reflexion





Volume 4 Number 5  
November 2001

# POLICY RESEARCH INITIATIVE HORIZONS

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

CA1  
PR  
H56

## In this issue

### Communities

<b>Executive Brief</b>	2
<b>Upcoming Events</b>	3
<b>Feature Columnist</b>	
Communities: The Engines of Social Cohesion	4
<b>PRI Update</b>	
A Reintroduction to the PRI	8
<b>Feature Columnist</b>	
Rapid Urban Growth: A Challenge for Sustainable Development	10
<b>Eyewitness</b>	
Examining Diversity in Canada	14
<b>Looking Outward</b>	16
<b>Canadian Connections</b>	18
<b>Cyberzone</b>	19
<b>Feature Columnist</b>	
For Innovative Communities Buttressed by Imaginative Policies	20
<b>Research Brief</b>	
Standardization — A Horizontal Policy Instrument	24
<b>Across Canada</b>	27
<b>PRI Update</b>	
The Aboriginal Scholars Project	28
<b>Feature Columnist</b>	
Virtual Community in "Real Life"	30

## Welcome!

This number of *Horizons* looks at issues we expect to hear about during the 2001 National Policy Research Conference, *Bringing Communities Together*. As the world gets smaller, the communities we inhabit are undergoing all sorts of transitions. A growing diversity of immigrants from around the world has given rise to new kinds of ethno-cultural communities in Canada. Environmental stresses and strains have increased our interest in building

sustainable communities. In various places throughout Canada, innovative communities have begun to offer us new solutions to old problems. This issue highlights the changing nature of communities and the emergence of new forms of community, including virtual communities. We hope it will provide a tool to reflect on ways of bringing communities together.

## The World We Want

"The important thing to see here is the currents of desire beneath the pretty surfaces, the wishes and fantasies there facilitated. What do they point to? The sociological studies bear out something that philosophical inquiry can see without taking a survey. We are finally, happier not with more stuff but with more meaning; more creative leisure time,

stronger connections to groups of friends, deeper commitments to common social projects, and a greater opportunity to reflect. In short, the life of the well-rounded person; including crucially the orienting aspect of life associated with virtuous citizenship. Nor is this basic social commitment something we should pursue for ourselves alone, a project

simply to promote our personal happiness. At its best, it is an expression of commonality that creates something greater than the sum of its — let us be honest — often self interested and distracted members. It creates a community."

For more information, see: King-well, Mark. *The World We Want: Virtue, Vice and the Good Citizen*. Penguin Books, 2001.

## Policy Reflections

"There is no finer investment for any community than putting milk into babies."

— Winston Churchill

## Next Up!!!

The events of September 11 have thrust the matter of public safety back to the forefront of political debate. In the area of research, this leads to questions about the ability of our institutions to meet the new security challenges as well as their ability to restore the confidence of Canadians, which was shaken by these events. The next issue of *Horizons* will look at various aspects of the public safety question. If you know of any studies or programs that might be of interest to readers, please contact us by e-mail at [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca) or call (613) 947-1956.





## Executive Brief



# Understanding Communities

## COMMUNITIES: A MULTIFACETED REALITY?

What is a community? Why should we be interested in communities, and why are they important in the implementation of public policy in Canada? While

lish new points of reference. Communities are affected by change and must adapt to new circumstances, but they themselves are also agents of change and renewal.

not new, have taken on new meaning in the wake of the events of September 11. The issue of bilateral relations between Canada and the United States and multilateral relations among Canada, the United States and Mexico are being seen in a new light. Cities, the opportunities and challenges they present, are increasingly important as we question our collective ability to adapt. Will we have the ingenuity necessary to deal with these challenges and their long-term social, economic and environmental impacts? The answer to this question may depend on our ability to foster the creation of social and human capital and to expand the existing links between groups and individual Canadians across the country.

*The challenge for researchers and decision makers is to implement policies that will meet multidimensional challenges by ensuring the renewal of our institutions and maximizing the dividends derived from this renewal.*

these questions may at first glance seem elementary, anyone who attempts to answer them will quickly realize that the concept of "community" does not lend itself to one rigid definition, but rather is perceived in different ways by different people. In the final analysis, then, a community is the product of the context that defines it.

The complexity and plurality of communities and the realities associated with them are what make them interesting. In a world that is changing at an ever-increasing pace, where even the most unforeseeable events can occur, it is important to take a close look at communities and see how they enable us to estab-

## COMMUNITIES AT THE HEART OF CHANGE

To cope with change, citizens are increasingly looking to communities for innovative solutions. Whether they are innovative communities capable of generating new ideas, sustainable communities focussed on developing forward-looking management strategies, socio-cultural communities able to strengthen the social fabric in a multiethnic or multi-cultural context, or virtual communities where citizens interact in a world where physical boundaries do not exist, communities are an essential link to well-being.

Closer to home, discussions on the emergence of a North American community, though

The complexity of these questions and their impact on the public policy development process calls for a multidisciplinary approach. The challenge for researchers and decision makers is to implement policies that will meet multidimensional challenges by ensuring the renewal of our institutions and maximizing the dividends derived from this renewal.

The Policy Research Initiative (PRI) will examine many of the important issues facing Canadians at the fourth National Policy Research Conference, *Bringing*

## Upcoming Events



*Communities Together.* The conference will be an opportunity to make use of the research carried out as part of the PRI's three horizontal research projects (North American Linkages, Social Cohesion and Sustainable Development), while enabling researchers and decision makers to discuss emerging issues affecting communities both in Canada and elsewhere.

What is a community? It may be difficult, even impossible, to provide a simple answer to that question. Understanding this concept and its impact on the well-being of Canadians is nevertheless at the centre of the PRI's concerns. We hope that the *Bringing Communities Together* Conference will identify some solutions and remedy some of the shortcomings in key areas of research while emphasizing the importance of communities in the implementation of public policy in Canada.

Laura A. Chapman  
 Executive Director,  
 Policy Research Initiative

For more information on the *Bringing Communities Together* Conference, please consult the Sunrise and Sunset editions of *Horizons*.

### DATE

### EVENTS

**JANUARY 30 -  
 FEBRUARY 1,  
 2002**

#### *Ready, Set, Go! Improving the Odds through Integrated Research, Policy and Practice*

(Ottawa)

Human Resources Development Canada

The Applied Research Branch is hosting a national dialogue conference entitled *Ready, Set, Go! Improving the Odds through Integrated Research, Policy and Practice* at the Ottawa Congress Centre from Wednesday, January 30<sup>th</sup> to Friday, February 1<sup>st</sup>, 2002. This conference will provide opportunities for us to talk with other researchers, policy makers and practitioners about key social issues facing Canada today. Throughout the conference, our focus will be on participation and dialogue: bringing policy and practice perspectives to the research presented, as well as exploring lifespan and cross-sectoral approaches to our work. Delegates will be able to influence future directions by giving their thoughts on the issues at hand, by discussing how findings apply to their own work and by helping to identify gaps. They will connect with others concerned about the same issues, brainstorm new ideas and build relationships. For more information, please visit the conference's web site at <http://www.hrdc-drhc.gc.ca/readyssetgo>.

**FEBRUARY 8-9,  
 2002**

#### *Challenges to Governance in North America and the European Union*

(Ottawa)

Carleton University

Much rhetoric and public debate surrounds the concept of 'globalization.' Yet the dominant force for many countries, including Canada, is the move toward the formation of regional economic blocs. However, regionalization is much less well understood than globalization, and deserves much more serious attention by both scholars and policy makers. The two most prominent and powerful regional groupings, North America and Europe, represent two very different models of regionalization, but they both face some common challenges for governance. The conference will bring together prominent scholars from Europe and North America to explore different aspects of the dilemmas to governance posed by regionalization. The aim of the conference is to identify common themes and ways in which the regional or continental experience is raising new challenges for policy makers and academics alike. For more information, please contact Carleton University's Centre on North American Politics and Society at [NorthAmericanCentre@carleton.ca](mailto:NorthAmericanCentre@carleton.ca).

**FEBRUARY  
 15-16, 2002**

#### *Diagnostics & Solutions: Is the Canadian Model of Health Care Sustainable?*

(Montreal)

The McGill Institute for the Study of Canada

Over the past thirty years, the health care system in Canada has been buffeted by public expectations, changing priorities in the balance of public and private interest and a radical transformation of almost every aspect of health delivery. This conference will inform participants and a wider public about many of these changes from role of hospitals to the real economics of health care provision. In addition, the conference will develop and share an improved knowledge base about the real issues at stake in health care reform. It will be a public forum for substantive debate about the problems and solutions facing specialists and citizens alike. For more information please visit the conference web site at <http://www.arts.mcgill.ca/programs/misc/home.htm> or contact Antonia Maioni, the Director and Conference Chair at (514) 398-4815.



*Feature Columnist*



## **Communities: The Engines of Social Cohesion**

Social cohesion has been an ongoing policy research concern of the federal government since 1996 when it was recognised that changes from the “industrial age” to the “knowledge age” were having significant effects. These changes included those that we now associate with globalization and which have been acknowledged to have significant impacts on Canada as a whole and on our communities in particular. For example, changes associated with financial deregulation, new production systems, transportation and international trade agreements have resulted in firms becoming increasingly mobile and less place dependent. Similarly, there are changes in our communities in that many people have multiple foci of identity and an increasing diversity in perspective. Overall, there is a sense that the institutions and attitudes that have served as catalysts for cohesion, particularly at the level of the nation-state, are becoming less relevant as Canadian communities face the repercussions of globalization more directly. These are challenges that have been brought into stark relief by the events of September 11.

### **RESULTS OF CURRENT RESEARCH**

Research carried out under the aegis of the Social Cohesion Network has taken a broad perspective reflecting the wide ranging interests of the 21 member departments. Guiding investigations has been the realization that there are many views on what is meant by social cohesion. However, the network has established a concept of social cohesion that is relevant to the Canadian context. It is based upon the willingness of individuals to cooperate and act together, and the acknowledgment that cooperation and collective action occurs at all levels of society. Further, it is recognised that social cohesion and basic liberal social values exist in a reciprocal and mutually reinforcing relationship. Freedom, equality, democracy, respect for human rights and the rule of law are all predicated upon the willingness of individuals to cooperate together. The process of social cohesion provides the essential conditions for the continued development of these shared values. As Paul Bernard states, social cohesion depends upon “basic values that are inescapable as they

are difficult to categorize, such as liberty, equality and solidarity.”<sup>1</sup> To maintain a cohesive society, a balance between these principles must be sustained.

Reviewing the research carried out by the Social Cohesion Network together with the results of the recent consultations, it is clear that, while many areas are increasingly well understood, some require further consideration. Research to date has been carried out under three themes: faultlines, axes of community identification and implications of changes in social cohesion.

### **THEME I: FAULTLINES**

Researchers have examined the nature and extent of the social and economic changes being experienced by Canadians, specifically the negative effects that are most often borne by the most vulnerable members of society. There are growing inequalities which have resulted, in part, from the effects of globalization, but which have also been exacerbated by the long-term effects of the 1990s restructuring of social programs. In addition, the Canadian population is increasingly diverse in terms of family, age structure, and ethno-cultural origins, for example. Whereas much research tends to look at these as single issues, research undertaken by the Social Cohesion Network has established that understanding real outcomes requires investigating the combined effects of social changes. It is in combination that the changes we observe pose the greatest challenges to social cohesion.

We have shown that there are persistent or growing income gaps linked to ethno-cultural diversity, with the situation of Aboriginal people, in particular, being one of the most pressing issues. Attitudes of young people are also significant in that they are more unhappy, less satisfied and less optimistic than older Canadians. Given the reciprocal relationship between social cohesion and income inequalities and economic exclusion, findings such as these are a cause for concern.

1. Bernard, Paul. “La Cohésion sociale: critique dialectique d’un quasi-concept?” *Lien Social et Politiques*, Vol. 41, pp. 47-59, 1999.

## **THEME II: AXES OF COMMUNITY IDENTIFICATION**

Canadians are strongly attached to Canada, but there are powerful competing attachments from both regions and localities. It is also apparent that for many Canadians traditional symbols such as the National Anthem and the flag no longer retain their preeminence as foci for identity. As sources of pride, these symbols are now being joined by concepts such as freedom and compassion and by Canadian institutions such as health care. In other words, Canadians are increasingly emphasizing the importance of social values and consequently the relevance of social citizenship.

An ongoing research program looking at the relationship between culture and social cohesion has underscored the benefits of cultural participation. Cultural activities bring with them the possibility of finding accommodations in diverse societies and of building social capital. Closely related to cultural participation, voluntarism has the capacity to add to a sense of cohesion. Social cohesion research has shown that Canadians volunteer more than most other countries. However, increasingly, it is a small group of these volunteers that performs the greater part of volunteer hours, a trend that has the potential to undermine the positive effects of voluntary activity. The development of the information society also enables Canadians to connect to each other and participate in the civic life of the country. Nevertheless, as with the voluntarism, there are aspects of the distribution of connectivity that have negative effects. Foremost amongst these is the "digital divide" in which participation is prevented by social and economic inequalities. These and other observations, indicate that, while the conditions for a continuing cohesive society do exist, there are trends that require ongoing consideration.

## **THEME III: IMPLICATIONS OF CHANGES IN SOCIAL COHESION**

In examining the implications of changes in levels of social cohesion, researchers have looked particularly at the consequences of its weakening. We have found that economic activity, the functioning of government, levels of health and of crime, for example, are negatively affected by declining levels of social cohe-

sion. In the case of first two issues, it is clear that trust plays a major part in that it tends to reduce transaction costs. This in turn encourages cooperative behaviour and exchange relationships. However, our research has also shown that the outcomes of weakening social cohesion are generally felt in the long term. There are significant, and unpredictable, time lags between phenomena thought to affect social cohesion and observable social change.

## **DIRECTIONS FOR FUTURE RESEARCH**

In terms of issues that need further research, reviewing the results of current research and the outcomes of a recent consultation process on social cohesion has highlighted several knowledge gaps.

- *Income Distribution.* The way in which Canada's communities are developing is most clearly reflected in the changes in income distribution. Understanding the effects of income distribution in terms of generational and group differences continues to be a central issue in understanding the process of social cohesion.
- *Diversity.* Canadian communities are increasingly diverse and, given that research has shown that a society in which dissent has been eliminated is one where social cohesion is under pressure, we need to understand how different values and attitudes can become a positive source for change.
- *Government Institutions and Inclusion.* Analysis of the effects of government activities on social cohesion is significantly underdeveloped. We need to understand the effectiveness of different models of governance.
- *Citizenship and Identity.* With the growing significance of global cultures, migration and transnationalism, Canadians now experience many more ways of belonging. How these ways of belonging develop and interact is a central issue in building an understanding of the process of social cohesion.

Examining these concerns in terms of their effects on Canadian communities will be central to understanding social cohesion. Further, these research gaps *have direct relevance to the situation of Aboriginal peoples in Canada today. Research is*



*needed in order to understand the process of cohesion with respect to Aboriginal communities' interests in capacity building and self-realization.* Finally, there is also an ongoing need to reinforce the intellectual framework for social cohesion. This will require understanding the interactions of social processes that contribute to social cohesion.

As the organizers of the 2001 National Policy Research Conference highlight in their invitation, "Communities are where citizens live. ... they provide the context in which people build the quality of life; they are where people experience change; and they are a source for stability and support in the face of change." Communities are, in a sense, the 'engines' of social cohesion. It is in these places that citizens have the opportunities to participate in many aspects of Canadian life. But they are also the places where the experience of poverty, exclusion and prejudice are most keenly felt. In light of the increased stresses being felt by Canadians following September 11, now more than ever, we need to address the faultlines and understand how to

strengthen the social fabric of our communities. We need to defend and reinforce our core values, promote participation and develop trust in each other and in our institutions. Research completed by the Social Cohesion Network indicates that understanding of the process of social cohesion at the scale of the community, in the form and content of relationships, even in the neighbourhood, is likely to make an important contribution in achieving these objectives. As Professors Ray Forrest and Ade Kearns suggest, these routine relationships are "arguably the basic building blocks of social cohesion — through them we learn tolerance, cooperation and acquire a sense of social order and belonging."<sup>2</sup>

**Dick Stanley**

Director,  
 Canadian Heritage

<sup>2</sup> Forrest, Ray and Ade Kearns (2000), *Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood*, Paper presented to Economic and Social Research Council Cities Programme — Neighbourhoods Colloquium, Liverpool, June 5-6.

## *Award Winners*

### **Engaging Citizens**

The winners of this year's Suzanne Peters Citizen Engagement Award are Dr. Richard Shillington, principal, Tristat Resources, and St. Christopher House. St. Christopher House, a multi-service neighbourhood centre, initiated the Community Undertaking Social Policy (CUSP) Project and Dr. Richard Shillington was the first CUSP "policy fellow" who spent eight weeks in St. Christopher House over the fall and winter of 2000-01. His focus was examining the impacts of cumulative

income policies on lower-income people.

The goals of the CUSP Project are to "ground" social policy in frontline and first-hand experience, to assist with disseminating social policy findings and recommendations with the people most affected, and to enhance the sensitivity and respect of policy experts for lower-income and disadvantaged people. Dr. Shillington spent much of the eight weeks in over 37 meetings and discussions with St. Christopher

House program participants, frontline staff, management, volunteers, community members and other community service agencies. His findings and those of the St. Christopher House community have been documented and disseminated widely.

For more on the Community Undertaking Social Policy Project undertaken by St. Christopher House and Dr. Richard Shillington, contact Maureen Fair at (416) 504-3535 x233 or [maureenfa@stchrishouse.org](mailto:maureenfa@stchrishouse.org) or Richard Shillington at (613) 692-1551 or [ers2@istar.ca](mailto:ers2@istar.ca).

## 2001 National Policy Conference's Learning Workshops

The first day of the National Policy Research Conference is unique in that it consists exclusively of Learning Workshops. Unlike the rest of the Conference that focuses on the results of research, the workshops introduce tools and methods that facilitate new research. This year's Learning Workshops cover a broad range of subject matter areas, reflecting the many dimensions of community: demographics, immigration and ethnicity, rural Canada and cities, the emerging impact of information and communications technologies and of E-government, community health, justice, social capital, children and youth in transition, volunteering, quality of life indicators, and the practice of community-level research and evaluation. These workshops are designed to enhance understanding of the information and tools available for conducting research on communities, as well as some of the innovative projects underway to make effective use of these resources. Some examples of what attendees can expect are:

### **MEASURING UP – QUALITY OF LIFE IN CANADIAN COMMUNITIES:**

The Quality of Life Reporting System serves as a tool to identify and promote awareness of issues affecting quality of life in Canadian communities, to better target policies and resources aimed at improving quality of life, and to support collaborative efforts to improve quality of life. Attendees will learn about the construction

and application of these indicators for 18 communities across Canada.

### **BRINGING COMMUNITIES TOGETHER THROUGH E-GOVERNMENT:**

The workshop will explore key strategic and political challenges posed by e-government and will identify and frame core issues that confront governments. The presentation is based on the research that the Centre for Collaborative Government (CCG) is currently conducting through its Crossing Boundaries initiative. Attendees will learn how information and communications technologies are driving the transition toward a new "networking" model of government in Canada.

### **MEASURING SOCIAL CAPITAL:**

Social capital is an evolving concept that describes how relationships, networks, norms and trust contribute to the better functioning of both individuals and society as a whole. This session will describe what data on specific aspects of social capital are already being collected by Statistics Canada, and a discussion will be initiated with participants on what might be collected by the General Social Survey in 2003. Attendees will gain an understanding of the relevance of social capital in every aspect of society.

### **COUNTING THE HOMELESS IN CANADA:**

This workshop will describe the Homeless Individuals and Families Information System (HIFIS).

Using input from experts and the shelter community, HIFIS was developed to collect a range of longitudinal information about the people who use shelter services. Information collected on the shelter population includes: demographic characteristics, factors that contribute to homelessness, sources of income, and health status. The main objective of HIFIS is to become a supported and operational system available to shelters and communities across Canada.

### **DATA AND CRIME PREVENTION:**

The National Crime Prevention Centre assists communities in developing and implementing community-based solutions to crime and victimization. The Canadian Center for Justice Statistics (Statistics Canada) has developed an analytical tool that combines crime and socio-demographic data at the Census sub-division level to aid in the assessment of risk and need in communities across the country that might benefit from crime prevention efforts. This session will discuss correlates of crime and crime trends at the community level.

The Learning Workshops will take place on the first day of the National Policy Research Conference on December 5. The schedule of the Learning Workshops and the following two days of the Conference is available at [www.policyresearch.gc.ca/nprc-cnpr/](http://www.policyresearch.gc.ca/nprc-cnpr/).



## *PRI Update*

### A Reintroduction to the PRI

The Government of Canada's Policy Research Initiative (PRI) was created in 1996 by the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet. The PRI works to strengthen the federal government's policy research capacity in order to deal with the increasingly complex issues facing Canada and Canadians. Its goal is to build a solid foundation of expertise and knowledge upon which sound public policy decisions can be based. Its work helps Canada to prepare for tomorrow's issues, today.

The PRI's vision and its everyday activities can be summarized in three words: *Knowledge, People, Community*. The PRI builds better policy knowledge by enhancing the skills and resources available to policy researchers, and by bringing them together as a community.

Public policy **knowledge** doesn't just come from within governments. Ideas can also begin with universities, research institutes, NGOs and other sources. The PRI encourages the creation and sharing of research from these areas. The PRI is focused on three Horizontal Research Projects that cut across the boundaries of disciplines and departments: *North American Linkages*, *Social Cohesion* and

*Sustainable Development*. The PRI is encouraging researchers to ask:

- In the context of an increasingly integrated North America, what is necessary to maintain Canadians' well being?

*The PRI's vision and its everyday activities can be summarized in three words:*

**Knowledge, People,  
Community.**

- What are some of the factors at the individual, community and societal levels that contribute to social inclusion?
- What are the challenges associated with implementing sustainable development?

Together with the Aboriginal Healing Foundation, the PRI has also pulled together a group of Aboriginal scholars who are examining the way indigenous knowledge can be applied to public policy. So far, the Aboriginal Scholars Project has identified governance, social cohesion, indigenous knowledge, women, and children and youth as its main research themes.

Another part of the PRI's mandate is to help recruit, develop and retain the right

**people** for careers in policy research. We need a capable and diverse workforce with the capacity to develop and maintain the knowledge base needed for future government decision making.

The Policy Research Development Program, a unique recruitment opportunity for highly skilled post-graduates, is another of the PRI's projects. Outstanding graduate student work is recognized through the Graduate Student Speaker Series and the Student Ambassador Program. The PRI also helps to facilitate

the placement of co-op students in policy research positions and provides information to public servants about policy research learning opportunities.

The PRI created the Canadian Policy Research Awards in 1998. These annual awards give us a chance to honour and celebrate the outstanding achievements of our colleagues in the policy research field. Awards are presented in six categories before one of the largest gatherings of the policy research community each year. Among the awards given is the Graduate Student Prize.

The PRI exists for the sake of the policy research **community**, a diverse group of people who are geographically dispersed but

share common interests and goals. The PRI's projects help to create spaces—physical or intellectual spaces—where policy researchers, managers and analysts can come together. By connecting researchers to analysts and other federal public servants, the PRI seeks to encourage these decision makers to consider research results when developing new policies.

The PRI's community orientation stems from the fact that its goals complement those of many other policy research organizations. By working collaboratively, the PRI has been able to share in the benefits of many projects while also reinforcing the work of its partners. At times, the PRI has also been in a position to facilitate

partnerships among other people and organizations.

The annual National Policy Research Conference is a prime example of our community-building efforts. Since the first conference in 1998, it has become the event of choice in policy circles. This year's conference on Bringing Communities Together will be a meeting place for policy visionaries from across Canada.

These and other workshops and events are complemented by a wide range of information products. PRI's newsletter, *Horizons*, covers the latest developments in policy research. We also publish *Isuma: Canadian Journal of Policy Research*, a multi-disciplinary, quarterly journal available in

print and at [www.isuma.net](http://www.isuma.net). And our recently redesigned web site at [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca) links you to the on-line world of policy research.

The PRI creates opportunities for policy researchers to work together, share research and learn from one another. Its efforts have helped to facilitate innovative research that has been influential in government circles thanks to its interdisciplinary approach. The PRI has not been alone in this effort. More and more people in Canada and around the world are beginning to recognize the importance of a strong government policy capacity. Working closely with its many partners, the PRI has been proud to contribute to this change.

## **Isuma, vol. 2, no. 4 – Climate Change**

Canadians love to talk about the weather! After one of the warmest and driest summers that Canada has experienced in last few decades it is timely to devote an issue of *ISUMA: Canadian Journal of Policy Research* to future changes in average weather, or climate. The scientific consensus that the “balance of evidence suggests a discernable human influence on global climate” has led to international agreements to limit the anthropogenic emissions of gases that will cause future climate change. This issue of *ISUMA*,

edited by Dr. Gordon McBean, addresses what is known about the science of climate change (Weaver et al.), the role science has played in international policy process (Jim Bruce), the future impacts of climate on issues such as health (Last and Chiotti) and security (Hubert), strategies for enhancing Canadians' ability to adapt to climate change (Smith et al.), and the policy implications of international agreements to limit emissions of gases that cause climate change (LePreste and Dufault, Jaccard).



*Feature Columnist*



## **Rapid Urban Growth: A Challenge for Sustainable Development**

It is too late to declare sustainable urban development the first global challenge of the 21<sup>st</sup> century.

But it is clear that the future health of the earth's environment and the prosperity of its citizens will depend in large part on our ability to lay the groundwork for sustainable, liveable cities over the next 10 to 20 years.

*...the future health of the  
earth's environment and the  
prosperity of its citizens will  
depend in large part on our ability  
to lay the groundwork for  
sustainable, liveable cities over  
the next 10 to 20 years.*

Already, urban sustainability is a major focus for policy makers and community leaders around the world, for reasons ranging from local economic and environmental pressures to a growing concern with public health. Under the federal Sustainable Cities Initiative (SCI), communities as diverse as Qingdao (China), Salvador (Brazil), Katowice (Poland), San José (Costa Rica) and Cordoba (Argentina) are getting hands-on experience with the transition to truly sustainable development. The SCI, which encourages public-private infrastructure investment to ease the pressures of urbanization, was inspired in large part by the National Round Table on the Environment and the Economy (NRTEE).

In Canada as well, the pace of municipal infrastructure renewal is picking up, with funding from two green municipal funds managed by the Federation of Canadian Municipalities (FCM), as well as the Infrastructure Canada program that was launched last year. Participating communities are helping to prove a point that has become a guiding principle for the National Round Table: that the economy is a wholly-owned subsidiary of the environment, not the other way around.

### **AN "URBAN TSUNAMI"**

But urban sustainability is still an immense challenge. NRTEE member Mike Harcourt warns of an "urban tsunami" that could lead to unthinkable crowding and congestion, with disturbing implications for urban transportation, water and wastewater systems, energy production and use, and housing. In the next 25 years, he says, 63% of the global population will live in cities, and 2.4 billion people will be born in urban centres. In Canada, 90% of the population lived in rural communities in 1867; by 2000, 90% of Canadians were city-dwellers.

"The economic and social viability of the world's great cities is necessarily linked to their environmental sustainability," Harcourt told the Americana 2001 Environmental Technology Conference earlier this year. "As our cities ramp up the competition for investment and skilled labour, quality of life becomes a key decision point when highly coveted knowledge workers begin shopping around for the job of a lifetime. And many of the key determinants of quality of life — like clean air, clean water, efficient transit, and safe, well-planned neighbourhoods — fall squarely within a sustainable development agenda."

### **THE PIECES OF THE PUZZLE**

In recent years, the NRTEE has supported original research dealing with several key pieces of the urban sustainability puzzle.

In the mid-1990s, the Round Table issued in-depth State of the Debate reports on the condition of Canada's municipal infrastructure (particularly water and wastewater systems), and on the reclamation of industrial "brownfield" sites. In 1998, the NRTEE's Sustainable Cities Program involved 670 Canadian companies and organizations in a study of 172 cities around the globe and set the stage for the Sustainable Cities Initiative.

The Round Table subsequently commissioned a May 2001 study of the global competitiveness of Canadian cities, in which the Federation of Canadian Municipalities raised alarms about the ability of local

governments to raise revenue to match a dramatic change in their responsibilities over the past 150 years. In a conclusion that had a direct bearing on urban infrastructure and sustainability, the study noted that "municipal governments in Canada are heavily reliant on locally-generated revenues, have fewer levers to attract investment, and scant access to federal and provincial funds."

By contrast, the FCM found that municipalities in the United States and Europe can draw on a "treasure chest" of financing mechanisms, including:

- Legal authority for local self-government through Home Rule Charters in the US;
- Fiscal authority to engage in public-private partnerships;
- Access to sales and income tax revenue;
- Opportunities to leverage private sector investment through tax incentives;
- Access to permanent lending programs for infrastructure, like infrastructure banks and revolving funds.

In January 2001, the Round Table's Millennium Statement identified healthy urban environments as one of the four key challenges that Canadians will face in the next decade. Since March, a working group led by Harcourt has been mapping out the details of an urban sustainability program that will develop an alternative, coherent strategy for Canadian cities, based on the principles of sustainable development. Details were still taking shape as *Horizons* went to press. But there is some hope that the program will build on the NRTEE's growing specialty in ecological fiscal reform (EFR) to develop innovative policy instruments that support urban sustainability, livability and competitiveness.

The Round Table is also paying close attention to the massive business opportunities arising from what Harcourt calls the "urban century." Cities around the world are expected to spend US\$1.6 trillion per year on infrastructure, and Canada is in a good position to capture a major share of that business. Domestically, the federal government can expect to play a

## ***Bringing Stakeholders Together***

In its work over the past decade, the National Round Table on the Environment and the Economy (NRTEE) has developed a unique approach to consultation that brings together a wide cross-section of stakeholders to address contentious issues.

The Round Table itself, which is appointed by and reports to the Prime Minister, draws its members from business, labour, environmental organizations, academia and First Nations. Through its broadly-based task forces and expert meetings, the NRTEE creates a unique environment where participants can leave their prepared positions at the door, explore areas of common interest and concern, and seek consensus where possible on courses of action that will represent a "win" for all concerned. But most importantly, areas and sources of disagreement are also identified and their implications for policy explained.

In developing its internationally-acclaimed specialty in multistakeholder processes, the Round Table has recognized that the journey is often as important as the destination, if not more so. NRTEE members and other participants have come to place high value on the dialogue that goes on when representatives of different communities of interest come together to address an area of common concern.

The Urban Sustainability Working Group will be one of the most important programs the Round Table undertakes this decade, and the dialogue it generates will almost certainly be one of the widest ranging. The NRTEE will be counting on stakeholders from every level of government and every sector of society to help it address the key urban sustainability challenges facing Canada.



major role in the transition to urban sustainability, given its authority over airports, ports, railways and interprovincial transportation. These and other aspects of sustainable development are sure to occupy centre stage as the Prime Minister's Caucus Task Force on Urban Issues begins to explore a broader federal role in the life of Canada's cities.

### **A BROADER FOCUS**

While cities are an important part of the picture at an event entitled *Bringing Communities Together*, the NRTEE has had considerable experience with many of the other issues that conference organizers have grouped under the broad heading of sustainable development:

- **Resource management:** The Task Force on Aboriginal Communities and Non-renewable Resource Development worked with Northerners to balance the economic, environmental and social dimensions of large-scale resource development and management.
- **Ecological footprints:** The Task Force on Conservation of Natural Heritage, building on a hugely successful national conference in Winnipeg last month, is developing a conservation framework that will strengthen protected areas and wildlife

habitats, while meeting the needs of people who already use and occupy those landscapes.

- **Environmental risks:** The Task Force on Ecological Fiscal Reform has undertaken research on agricultural landscapes, transportation fuels and chemicals designated as "Track II" substances under the *Canadian Environmental Protection Act*.
- **Economic development:** The National Round Table prepares an annual presentation to the Minister of Finance on greening the budget, and is developing a series of indicators to measure the progress of Canada's economy toward sustainability.
- **Adaptive management:** The NRTEE's National Forum on Climate Change assembled more than two dozen Order of Canada recipients to determine what Canadians should know about a major adaptive challenge — and what they can do about it.

#### **David J. McGuinty**

President & CEO,  
National Round Table on the Environment  
and the Economy

For more information, please visit the NRTEE's web site at: <http://www.nrtee-trnee.ca>.

## *Award Winners*

### **Outstanding Research Contribution Awards**

The 2001 winners of the Outstanding Research Contribution Awards all share a concern with sustainability and the need for prudent long-term thinking on the part of policy developers. Daniel Schwanen's research is on the sustainability of aspects of Canada's cultural policy in the light of existing and new trade agreements. William Robson focuses on the fiscal durability of our national health care-system, already stressed and soon to face

the additional pressure of a rapidly aging society. Finally, Ann Dale looks extensively at global environmental challenges and the very uncertain future for humanity.

#### **MAINTAINING A ROOM OF OUR OWN**

In "A Room of Our Own: Cultural Policies and Trade Agreements" the IRPP's Daniel Schwanen argues that the strategy of excluding cultural industries from trade rules (as with NAFTA) leaves

Canadian cultural policies vulnerable to the new technologies on the one hand and convergence between industries on the other. Moreover, the United States and other countries will continue to seek to include cultural industries in agreements such as the General Agreement on Trade in Services (GATS). Canada's failure to deal could result in cultural and other industries losing access to export markets.

In this context, Schwanen argues that Canada cannot hope to sustain its current stance on cultural policies. Rather we need to be more precise about our objectives. To help think through the aims of cultural policy he distinguishes among four potential public good aspects of culture: (1) as a source of information; (2) as a form of education; (3) as a way of preserving and generating social capital; and (4) as a new source for wealth. Then, "Canada should offer and secure a fundamental tradeoff between abandoning policies at home that are redundant from the standpoint of legitimate cultural objectives and gaining an international recognition for the right to foster a specifically Canadian choice, which is central to its goals."

The instrument to achieve this trade-off? Schwanen answers with a draft interpretive code for the inclusion of cultural policies in trade agreements that would direct dispute settlement panels on how to interpret trade agreements in the area of cultural goods.

The full report can be found at: [www.irpp.org](http://www.irpp.org).

### **AVOIDING THE 'BUST'**

In "Will the Baby Boomers Bust the Health Budget?" the C.D. Howe Institute's William B.P. Robson undertakes a study to determine the magnitude of the challenge of meeting the health care needs of Canada's aging population in the next forty years. Robson's modeling shows that the ability of provinces to meet the health care needs of their

populations varies in relation to estimates for regional economic growth. It also underlines that without proper planning by governments, the next generation of workers will be asked to pay a disproportionate and unequal share of the cost of providing health care for baby boomers. "Efforts to shift costs among generations," says Robson, "are not...defensible or conducive to sound policy."

To gauge the size of the challenges, the study combines population projections with figures for public health care spending by age group. Robson's projections show that the share of provincial incomes absorbed by health budgets will rise sharply from today's levels. Measured against GDP, the increase is from about 6 % in 2000 to 10 % in 2040; measured against provincial own-source revenues (assuming constant tax rates), the increase is from just over one-third to nearly 60 %. In present value terms, the increase in health's claim on the budget represents an unfunded liability of more than \$500 billion — roughly the size of the net federal debt.

How should policy makers respond? Not by ad hoc increases in federal spending through the Canada Health and Social Transfer (CHST) which "make media headlines look like the provincial key to the federal treasury." Rather, Robson suggests that we change the incentives from spending for today to better management of current resources, internal markets in service delivery, and by liberalizing the rules

governing the private purchase of health care.

In support of an environment in which such reforms would be possible, he proposes two new instruments: a Seniors Health Grant that would integrate demographic considerations into the CHST and a Seniors Health Account that would pre-fund the amount by which payments under a demographically sensitive CHST would exceed those under the current arrangement.

The full report can be found at: [www.cdhowe.org](http://www.cdhowe.org).

### **TAKING A STEP BACK FROM THE EDGE**

Royal Roads University Professor Ann Dale's book *At the Edge* begins with the admonition that "the implementation of sustainable development is the human imperative of our current century" and carefully outlines the ecological, social and economic dimensions of this imperative.

The ecological imperative refers to the everyday dependence of human societies upon healthy, diverse and stable ecological systems capable of delivering critical services. Included under the social imperative are poverty gender inequities, population growth and over-consumption. The economic imperative flows from the global addiction of industrial societies to growth. Dale argues that the more these three imperatives continue to diverge "the greater the likelihood of a convergence of worldwide human and natural system collapse."

*Continued on page 33*



## *Eyewitness*

### Examining Diversity in Canada

Helping to kick off Canada's Citizenship Week (October 15-21), Citizenship and Immigration Canada (CIC), Canadian Heritage and the Policy Research Initiative hosted the workshop "Social Cohesion and Citizenship: How Diversity is Changing the Parameters of Belonging." The third in the Social Cohesion Network's 2001 Workshop series, this event provided valuable insight into the challenge diversity poses for a common sense of belonging. CIC's Alfred A. MacLeod, ADM, Strategic Directions and Communication situated the discussion in the context of on-going trends in Canada and new considerations raised by the events of September 11.

Canadian Heritage's Jean-Pierre Bourdeau presented research on the "Sense of Community Belonging in Canada" which provides a useful lens for examining the degree of social cohesiveness among diverse demographic groups. Using Statistics Canada's 1998 General Social Survey, the degree of belonging experienced by the general Canadian population was explored. From a sample size of 10,749, 62.7% of the total responses showed a strong sense of community belonging as compared to 27.8% who had a weak sense of community belonging, and 9.6% with neutral responses. Factors determining the degree of belonging were identified as volunteerism, communication, health, age, year of arrival and sport. These factors relate to, on a larger scale, Canadians' sense of citizenship.

Jane Jenson, of the Université de Montréal and the Canadian Policy Research Networks, in her presentation "The Changing Boundaries of Citizenship," traced the development of the concept of citizenship and focused on the challenge that diversity poses for a common sense of belonging. She defined citizenship as both a legal status and a relationship between state and citizens. As such, it is in constant redefinition, reacting to recognition practices and claims-making on the part of under-represented groups. The boundaries of who is and who is not a citizen are further defined by the interactive combination of three dimensions of citizenship: rights and responsibilities access to public institutions and the capacity to par-

ticipate in them, and belonging in terms of both formal membership and the feelings of belonging and identity.

Central to Keith Banting's (Queen's University) presentation "Social Citizenship, Diversity and Belonging" was the question of whether or not social programs help bind citizens and diverse communities of interest closer together. From a social citizenship perspective, citizenship is a set of social rights as distinct from political and legal rights. Banting presented evidence that a reciprocal relationship exists between social citizenship and an individual's sense of belonging. Therefore the more active one is as a citizen, the stronger one's sense of belonging to a community.

#### **CHALLENGES OF DIVERSITY**

Banting and Jenson conceptualized the challenges that diversity poses to the parameters of belonging to include four distinct areas:

- Cultural diversity due to immigration;
- Claims by national minorities;
- Other categorical claims for recognition (i.e. same-sex relationships); and
- Persistent social and economic inequalities among ethno-cultural and "racial" groups.

Social policy as a tool for integration can bring about feelings of fragmentation from both minority groups and majority groups. Banting cited potential challenges from minorities if social rights are perceived as instruments of cultural domination because they do not accommodate culturally distinct groups. Minorities have a stronger desire for social services that reflect their distinctiveness and allow for cultural expression, placing their emphasis on the construction of social policy with greater cultural sensitivity. Conversely, majority groups begin to retreat from society as they feel that benefits are increasingly flowing to members of minority groups and struggle to maintain a definition for society as a whole. Among the majority group's possible responses to new social policy are:

- Incorporation;

- Welfare chauvinism; and
- Neo-liberalism due to growing levels of immigration.

### FRAMEWORK FOR DIVERSITY

Jenson situated the challenges to our understanding of belonging in the "Management of the Canadian Diversity Model" which outlines four dimensions or sets of tensions:

- Uniformity vs. heterogeneity;
- Individual rights vs. collective rights;
- Symmetry vs. asymmetry; and
- Economic freedom vs. economic security.

Although, these dimensions provide some parameters along which we can locate and analyze our policy choices, there is a constant underlying tension begging for dialogue. Jenson concluded by drawing on the idea that decisions for choices in social policy are best defined by a mix of approaches, particularly in light of claims for categorical changes. Choices

must be made depending on where we position ourselves. The Management of the Canadian Diversity Model would be a useful tool to help us articulate our options and analyze our decisions.

### LOOKING TOWARD THE FUTURE

Following the presentations, CIC's Rosaline Frith, DG, Integration led a round-table discussion. Dialogue centred around three questions: How do we help ensure that citizenship remains an *inclusive* concept that strengthens social cohesion, while, at the same time, mediating competing demands for rights and recognition from different groups? Should the concept of social citizenship play a stronger role in defining the rights and responsibilities of Canadian citizenship? How can the government help foster a sense of belonging among recent immigrants, best promote citizenship and help ensure that Canadians continue to welcome the changes resulting from increased diversity?

For copies of the presentations please contact Huyen Nguyen at (613) 947-3925 or [h.nguyen@prs-srp.gc.ca](mailto:h.nguyen@prs-srp.gc.ca).

## Award Winners Knowledge Brokering

The 2001 Canadian Policy Research Knowledge Broker Award has been awarded to the Canadian Policy Research Networks Inc. (CPRN). CPRN fosters integration in a world that is increasingly fragmented by discipline, jurisdiction, language and culture. It provides a neutral space, where diverse groups of people can reflect, collaborate and struggle with their differences in order to arrive at new understandings and to identify common ground.

Innovative knowledge synthesis, integration and dissemination are apparent throughout CPRN activities. For example, CPRN's Changing Employment Relationships Project offers a fresh approach for understanding Canada's new work realities, viewing Canadians' working conditions through the lens of employment relationships. This relational perspective augments the traditional approach to studying work and labour markets, giving policymakers and labour market

analysts a new mental map for charting the contours of work in Canada's emerging "new economy." Its key contribution is to document why good employment relationships are important for workers, employers and public policy.

In effect, CPRN's has created a model of "real-time" knowledge exchange and exemplifies CPRN's motto of "Engaging wills to find ways." For more information about CPRN please visit their web site at [www.cprn.org](http://www.cprn.org).



## Looking Outward

### Press Survey: Renewed Identity Debate in France

France, "one and indivisible," its "citizenship" nurtured by "republican values," buttressed by its "universalism," is convulsed by existential anxieties. It has been years since it so questioned its identity. Inspection has been prompted mainly by the need to build Europe and revived by the events of September 11. Within its borders, a new dialogue needs to be engaged with the country's large Arab and Moslem minority. This state of mind naturally conditions the general thrust of France's public policies and the scholarship around them.

Public intellectual debate in France is distinguished by very powerful resistance: history weighs heavily and conditions views of the shattering of identities and multicultural experimentation. Last winter the right-wing daily *Figaro* published a long series of articles on "France facing the rise of multiculturalisms." A few select excerpts convey the overall tone: "Since identity feeds on territory and affectivity (love and hate), multiculturalism, through spatial deterioration, deprives the identity seeker of a basic referent and major marker, his source of personal replenishment, thus putting him at risk of atrophy and amputation of a part of himself" (Joseph Yacoub).

"The rise of the peril of communities ... is gnawing at the Western democracies from within and ... gradually replacing, without resistance, the old totalitarian myths" (Alain-Gérard Slama).

Author Philippe Muray feels that "the age of riots that will have occupied the last centuries

*France, "one and indivisible," its "citizenship" nurtured by "republican values," buttressed by its "universalism," is convulsed by existential anxieties. It has been years since it so questioned its identity.*

of the historical period is being succeeded by the age of packs. Euphemistically described as 'communities' and 'tribes,' they have no other way of confirming their existence in this time of general derealization and erasure of old identities than to call for repressive laws, stronger legislation and prohibitions. This is their fundamental rationale."

Some contributions to the series attempted a more open viewpoint but were clearly a minority. Demographer Michèle Tribalat accepts a "differentialist" school because "we still have to offer some compensation to the 'casualties of assimilation' by accepting their claim to an 'iden-

tity exception,' however contrary to the principle of equality it may be. This is a kind of consent to defeat." Jean-Pierre Mignard, editor of the moderate left-wing magazine *Témoign*, cautiously tells the readers of *Le Figaro*: "The communities are here and they will grow. They will be the allies of the nation and may even enrich it if the Republic engages in a permanent dialogue with them, without granting them special rights but eliminating social discrimination of all kinds, which is exactly what draws the communities into communitarism."

This fear of multiculturalism, confused with the term "communitarism,"

which has a strong pejorative connotation in France, transcends political allegiances. The old monthly *Monde des Débats* produced jointly by two left-wing publications, the daily *Monde* and weekly *Nouvel Observateur*, published an issue last January under the headline, "Must France be federalized?" Some prestigious minds made their thoughts known: former minister and current presidential candidate Jean-Pierre Chevènement, former socialist prime ministers Pierre Mauroy and Michel Rocard, and columnist Jacques Julliard, to mention a few.

"There is no cause for embarrassment at France's centralizing

tradition as is fashionable nowadays," Julliard writes: "Admittedly, the resulting national culture has sometimes stifled regional cultures. But all in all it has created more than it has destroyed; it has helped to make France a major destination of the mind." And if "nations are henceforth condemned to federate in order to exist," we must never forget "that the national level has to be safeguarded as the essential sanctuary for shaping the collective will, i.e. as a political source." And always this fear of communitarism that "undermines the social homogeneity of the nation-state by claiming rights for the communities."

The spectre of France transformed into a federation of regions, echoing the Europe of Regions desired by some, is raised by former minister Jean-Pierre Chevènement along with the creation of a European Federation: "It means, in the absence of a European people, wanting a state that is unsupported by any real collective identity ... [and] would be vulnerable to regionalist and nationalist identities in a non-republican sense.... This is not a matter of denying the existence of cultural communities but of refusing to let them be political founders as such."

Former prime minister Pierre Mauroy is an ardent champion of

decentralization but expends a lot of energy in his article to clarify: "I would have all it takes to be a regionalist. But I am not one. Why? Because ... tensions congregate in particularisms. Wars of identity ... are incredibly cruel. I have seen how, for our Belgian neighbours, the rift between Fleming and Walloon has widened since federalization: hostility, paralysis."

Other ideas and options are also being voiced in French society, less spectacularly but more and more present in the French intellectual landscape. Intellectuals and journalists, leaders of opinion in less media-oriented forums, agree to advance other approaches and participate in exchanges with other researchers elsewhere in the world, including Canadians.

We think here, for example, of Professor Alain Dieckhoff, of the Centre d'études et de recherches internationales, whose *La Nation dans tous ses États-Les identités nationales en mouvement*, published by Flammarion in 2000, is especially stimulating and speaks of the search for a new citizenship that encompasses both identities and the need to rethink the political structures of present-day nation-states. He is in contact with Canadian researchers Will Kymlicka, Wayne Norman and Daniel Weinstock, to mention

only these few. Colloquia are organized with rewarding results. The remarks by economist Elie Cohen in *La Tentation hexagonale, la souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, published by Fayard in 1996, are extremely interesting as well. Also worth mentioning is Michel Wieworka from the École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) and his latest book, *La différence*, published by Balland.

The magazine *Les Temps modernes* devoted its September-October-November 2000 issue to "Sovereignty." Articles worth mentioning include one by political scientist Paul Allières (also a regional elected representative from southeastern France) "Souverainistes versus fédéralistes: la controverse française," which provides a remarkable synthesis and offers avenues to solutions that open new vistas onto deliberative politics, the search for an alternative to sovereignty. Yet he admits himself that "these prospects ... remain fairly meaningless in the French debate, as if fated to break against the solidity of the historical national model that looms on the horizon of our thinking about sovereignty. Yet they represent an inescapable option."

**Marc Berthiaume**  
 Political Attaché,  
 Canadian Embassy, Paris



## Canadian Connections



**Opportunities 2000** is a regional partnership of businesses, community organizations, governments and individuals working together to reduce poverty in Waterloo Region. It was developed to create practical and effective solutions to Canada's poverty crisis by relying on community leadership, assisting local players in the development of projects that create new income or employment opportunities for people living in poverty, and conducting original research into poverty and poverty-reduction strategies, as well as broadly disseminating these findings. To learn more about this innovative, community-based approach to poverty reduction visit <http://www.op2000.org>.

**The Law Commission of Canada**, in partnership with Fair Vote Canada, has launched an initiative on electoral reform. The Commission intends to encourage public dialogue on alternatives to the current voting system. Specific projects include a study of the experiences of other nations that have engaged their citizens in voting system reform initiatives; a constituencies forum to solicit public input on the issue, and a proposal on how Canadian citizens can best be engaged in civic education, deliberation and decision-making processes related to voting system reform. To learn more or participate, visit <http://www.lcc.gc.ca/en/themes/gr/er/index.html>.

**The Community Economic Development Technical Assistance Program (CEDTAP)** is a bilingual, pan-Canadian program that helps community organizations, rural and urban, to access the technical assistance they need to promote inclusive local development, employment and entrepreneurship. CEDTAP was designed to address the urgent need for capacity development within those Canadian communities experiencing unacceptably high levels of unemployment, poverty and social disintegration by supporting training, infrastructure development, documentation of experience and replication of successful approaches. To learn more of the scope of CEDTAP activities and the innovative ways it works with communities and practitioners visit [www.carleton.ca/cedtap](http://www.carleton.ca/cedtap).

**The Electronic Commons/L'Agora Électronique** is a national, not-for-profit online web space dedicated to the exchange of information, opinions and resources by and for all Canadians. This citizen-led initiative is working to reduce digital divides by asserting the role of civil society on the Internet, teaching how to use new media, ensuring universal access to online knowledge and creating opportunities for human development. The web site [www.ecommons.net](http://www.ecommons.net), currently in a six-month development period, provides access to the *Netizen News* and numerous discussion fora.

**Cooperatives: Solutions to 21<sup>st</sup> Century Challenges** is a new report released by the Cooperatives Secretariat in partnership with the Canadian Cooperatives Association and the Conseil Canadien de la Coopération. This report presents successful examples from the 10 000 cooperatives in Canada which provide jobs for 150 000 people in both rural and urban regions. *Cooperatives* outlines their contribution to local development, economic stability, Aboriginal peoples' economic development, entrepreneurship, inclusiveness, innovation and youth training and employment. To learn more about this innovative sector visit [http://www.agr.ca/policy/coop/oct01/21st\\_e.pdf](http://www.agr.ca/policy/coop/oct01/21st_e.pdf).

The 2001 *Situation Report of Conseil de la science et de la technologie du Québec* explores the regional dimensions of innovation. Through a comparison of indicators measuring several regions, the report highlights scientific and technological factors of success and the role of government policy in fostering innovation. The report recommends targeting three main objectives: have each region define its own needs and strategies, ensure that government initiatives are adapted to regional needs, and apply new tools for improving the knowledge of regional innovation systems. To learn more, visit [http://www.cst.gouv.qc.ca/ftp/Conjoncture2001/Chap\\_3\\_ang.pdf](http://www.cst.gouv.qc.ca/ftp/Conjoncture2001/Chap_3_ang.pdf).

## From the Cyberzone



### <http://www.unesco.org/most/bpikreg.htm>

The Centre for International Research and Advisory Networks in co-operation with UNESCO's Management of Social Transformations Programme has established a database of best practices on indigenous knowledge. It contains examples of successful projects illustrating the use of this type of knowledge in the development of cost-effective and sustainable survival strategies, covering Africa, Asia, Europe and Latin America. Searches can be done by region, topic or methodology and an index of the institutions involved. Analysis offered includes discussion of strengths and weaknesses as well as potential for replication.

### [http://www.progressive.gov.se/ec\\_intro.asp](http://www.progressive.gov.se/ec_intro.asp)

In June, policy makers and experts from the Canada and the other 14 member countries in the Progressive Governance network discussed "Best Practices in Progressive Governance." The focus of the conference was practical, progressive approaches to seven different policy areas: health-care, active welfare, drug-related crime, multiculturalism, sustainable environment, social inclusion (specifically the digital divide) and the international social compact. Reports on national experiences of best practices in these areas are available on the web site.

### <http://www1.oecd.org/tds/leed/what.htm>

The OECD's Local Economic and Employment Development (LEED) Programme is responsible for identifying and assessing innovations in job creation, entrepreneurship and local development. LEED focuses on the exchange of knowledge on best practices and on the lessons learned from these experiences, both to help with new policies and to increase the scale and effectiveness of existing ones. It brings together the private, public and non-profit sectors to improve public policy, monitor current practices, and propose new methods for the growth of self-employment and entrepreneurship as a means of local economic development and job creation.

### <http://www.iresco.fr/labos/grass/themes.htm>

The Groupe de Recherche et d'Analyse du Social et de la Sociabilité (GRASS) is a research unit shared by the Centre Nationale de la Recherche Scientifique (CNRS) and Université Paris 8 and housed by the Institut de recherche sur les sociétés contemporaines (IRESCO). Encompassing the relationships between public policy and the transformation of social skills, the research area covered by GRASS revolves around five themes: social policy and citizenship, family policy and identity, risk management policy, employment and youth integration, and culture and public life.

## Who Is Afraid of the State?

Is the government becoming less powerful? Is it in retreat vis-à-vis a proliferation of non-governmental agencies, multinational corporations, and international organizations? The essays in this collection argue that — contrary to some private-sector populists — the state is in the best position to lead in making policy in a rapidly changing world and should retain and refine this responsibility. Examining the interaction of government, international organizations, civil society, and the private sector,

the contributors show that government, far from being stagnant, is in a constant state of transformation and revitalization. It may work to prepare citizens for changes that often seem inevitable and sometimes it challenges, even resists, the directions or modes of such change. It remains an important — perhaps the most crucial — actor in the governance process.

For more information, see Gordon Smith and Daniel Wolfish (eds.). *Who Is Afraid of the State?* Toronto: University of Toronto Press, 2001.



*Feature Columnist*



## For Innovative Communities Buttressed by Imaginative Policies

Three major changes are converging to strengthen the linkages of communities with public policy: first, paving the way, a substantial renewal of the vision of economic development at the local and regional levels; then, in support, just as substantial a renewal of public policies favouring local and regional development; and lastly, an unsuspected renewal of the procedures for engaging policies

policies are implemented by third parties rather than government agencies directly.

### ***A RENEWED VISION OF LOCAL AND REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT***

A renewed vision of local and regional economic development has emerged as we have better grasped the implications of a simple but basic premise: though

The public policies associated with this traditional view are generally traceable to labour adjustment policies and policies to support declining industries or beleaguered businesses. The only truly regional policies used by the supporters of the traditional thinking have to do with promoting their regions' attractions, generally natural resources. Another feature of these policies is that they target individual businesses. All in all, the traditional view sees development as an event from outside where the region is passive and policies sustain individual businesses.

Two main factors have helped to elicit a new vision of regional development: the exemplary success of some regions and a revitalized understanding of the regional development process. The turnaround in the situations of a number of declining regions that have become exemplary successes in terms of regional development, in northern Italy for example, has stirred the imaginations of policy makers and researchers. Closer to home, the economic and industrial development of the Beauce region of Quebec is another instance of exemplary success that inspires policy makers and researchers. Many other exemplary cases could be mentioned.

The second factor that has sparked a renewal of vision has to do with our understanding of economic development. A growing

*A renewed vision of local and regional economic development has emerged as we have better grasped the implications of a simple but basic premise: though economic competition is worldwide, economic development is local and regional.*

of support to community and regional development. This article looks at these three issues in turn to highlight three proposals: 1) communities and regions are becoming active players in their own economic development; 2) the traditional, business-oriented policies of support to community and regional development are now tied to policies that also look to supporting regional systems; 3) the government agencies' economic and technological consultants take a proactive rather than a reactive role when introducing policies and more and more regional development

economic competition is worldwide, economic development is local and regional.

The traditional view of local and regional economic development sees *development as an event*. Development takes concrete form in events in the sense that it results from decisions taken by politicians and investors who come from outside the local community. This view of development assigns a passive role to the region and local players whose main function is to develop their regional resources and "angle for" investment projects from governments.

number of experts and decision makers have come to make a clear distinction between two complementary phenomena: 1) competition occurs at the planetary level but 2) economic development occurs at the regional level. The difference between these two phenomena has generated a renewed perception of comparative advantages which, contrary to the traditional vision, is not now based solely on new combinations of various forms of physical capital but on the deployment of knowledge. So it is that the increase in the knowledge pool and the arrival of communications technologies that make codified knowledge accessible almost instantly to everyone, everywhere on the planet have had the effect of highlighting the importance of tacit knowledge as a production factor and the fact that the sharing of tacit knowledge among individuals and organizations depends on the social context.

This way of seeing things assumes that knowledge is embedded in networks and communities and social capital is an essential ingredient for understanding regional economic development. Social capital helps to reduce the costs of researching and analysing information and making decisions as well as the costs of implementing and monitoring the decisions made.

**Table 1:**  
**Analysis of four types of regional environment**

<b>Synthetic networking indicator</b>		
<b>Synthetic learning indicator</b>	<b>Weak networks</b>	<b>Strong networks</b>
<b>Low learning level</b>	No environment No innovation (1)	potentially innovative environment (2)
<b>High learning level</b>	Innovation without an environment (3)	Innovative environment (4)

\*(Adapted from Maillat, 1992)

This renewed vision of regional development has prompted the experts to perceive regions as developmental players rather than passive reservoirs or resources, to see regional development as a process rather than an event — in short, to speak of innovative environments, learning regions and learning by interaction.

#### **A RENEWED VISION OF POLICIES OF SUPPORT TO REGIONAL DEVELOPMENT**

Analyses of the networks among regional players and learning patterns are useful for pinpointing the situations of the regions and imagining policies of regional support. These findings enable us to use two synthetic indicators to describe the targets of policies to support adjustment and innovation in regional environments:

- a synthetic networking indicator that measures the organizational dimensions, cohesiveness and variety of networks;
- a synthetic learning indicator that measures the creation of innovation, skills and know-how in a regional environment.

Combining the logics of networking and learning enables us to distinguish four types of regional environment (Table 1).

Cell 1 represents a region where networks are undeveloped and learning levels low. The resources of several Canadian regions could be close to this situation. The transition from a situation where there is no environment or innovation calls for action on the networking variable and the learning variable. Cell 2



represents a situation where the networks are strong but learning is weak. Here are potentially innovative regions. Canadian regions where industrial structures are highly diversified exemplify this situation. The transition from a potentially innovative environment to an innovative environment could be achieved

by acting on the learning variable. Cell 3 represents a situation with high levels of learning but little networking. This is a situation where innovation is taking place without an environment. It points to our metropolitan areas. This type of situation calls for a policy of regional leadership that attempts to develop connections

and values to consolidate the links among players. Cell 4 expresses the case of a region where networking and learning indicators are high. It is a typical example of an innovative environment. This example is useful for showing the target our policies of regional support should be aiming at.

All in all, the ultimate objective of the policy crafters is to analyse regional situations and then develop public policies that are likely to get the regions moving gradually from Cells 1, 2 or 3 towards Cell 4, i.e. toward an innovative environment. What exactly are the distinctive features of these policies? There are no universal policies that can cover this variety of situations.

The traditional policies of support to regions that tended to target individual businesses in a philosophy of supporting production inputs are eclipsed by more recent policies that now target the regional environment in a philosophy of supporting innovative ability. Table 2 very schematically summarizes the picture that Claire Nauwelaers and René Wintjes (2000) ended up with in their assessment of 40 instruments to support innovation introduced in 11 European regions. The results of their assessment suggest that regional support policies should be custom made to respond to the wide variety of starting situations.

The recent policies intended to enhance the interface between businesses and the players in their environments and upgrade

**Table 2:**  
Classification of programs to support innovation and innovative environments

<p>Cell A's policy instruments target businesses by emphasizing production inputs:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• traditional instruments;</li> <li>• examples: subsidized training, recruitment, R&amp;D, etc.;</li> <li>• conclusion: instruments are overused.</li> </ul>	<p>Cell B's policy instruments support businesses by supporting the development of innovative abilities:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• proactive instruments;</li> <li>• examples: coaching of businesses, innovative centres, strategic intelligence, etc.;</li> <li>• instruments are interesting when there is a low concentration of innovative firms in a given region.</li> </ul>
<p>Cell C's policy instruments look to the regional environment by supporting production inputs:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• instruments foster co-operation;</li> <li>• examples: planned R&amp;D alliances, university-industry R&amp;D projects, collective technology transfer centres;</li> <li>• instruments useful for fostering knowledge sharing among businesses in one region.</li> </ul>	<p>Cell D's policy instruments look to the regional environment by supporting the development of innovative ability:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• instruments foster innovation;</li> <li>• examples: proactive knowledge brokers, support to cluster, networks, regional development plans, etc.;</li> <li>• instruments underused;</li> <li>• instruments to be introduced following the introduction of the policy instruments from Cells B and C.</li> </ul>

\*Adapted from Claire Nauwelaers and René Wintjes (2000)

the infrastructures businesses rely on bear, the experts say, significant implications:

- Government intervention increasingly tends to use an interactive approach that emphasizes the creation of networks, clusters, partnerships and horizontal cooperation generally.
- Government intervention increasingly tends to rely on enhanced knowledge of the business context, and especially the regional context that accommodates R&D, the use of advanced technologies and innovation in manufacturing products and processes.
- Government intervention increasingly tends to use the regional social and institutional infrastructure relied on by businesses as a lever to stimulate innovation at the regional level.
- Government intervention attempting to stimulate innovation increasingly tends to perceive the region as a strategic location for introducing new forms of governance for innovation.

#### **A RENEWED VISION OF WAYS OF INTRODUCING POLICIES TO SUPPORT REGIONAL DEVELOPMENT**

A review of programs to support regional development suggests that the introduction of new forms of regional governance for innovation tends to place the emphasis on four main objectives:

- Creating or building a consensus among regional players by

organizing activities that culminate in the formulation of regional innovative strategies.

- Creating or strengthening such social values as trust and mutuality to allow networks, clusters and regional cooperatives for innovation to emerge.
- Creating or regionally adjusting programs to strengthen abilities to assimilate new technologies and, more generally, information in individual firms as well as collectively through interactions among firms and the other regional players in their shared environment.
- Upgrading the social and institutional infrastructure firms rely on for R&D, advanced technologies and innovation.

These distinctive features of these policies have the effect of transforming the role of program officials and government agencies. Until very recently, the traditional role of economic development consultants in government agencies was to wait passively to be contacted by the clients of the programs they were responsible for implementing. Nowadays, Canada Economic Development's Strategic Regional Initiatives program, for example, relies on thinking that requires its consultants to take a highly proactive role in a process to get players in the region where they are working to actively cooperative. And ongoing initiatives in a number of European countries as well as here in Canada suggest that policies to support regional development increasingly tend to be introduced, not directly by

government agencies, but through economic intermediaries. These intermediary agencies sign contracts with government agencies mandating them to introduce policies to support networking and learning. A large number of regional agencies promoting economic development, innovation and technology transfers across Canada are currently introducing government policies based on mandates handed to them by government organizations.

#### **CONCLUSION:**

The renewal of perspectives that assign much more proactive roles to the regions and the economic and technological development consultants in government agencies is combining with the implementation of government policies to support regional development through economic intermediaries that are mandated to promote networking and learning in their regional environments to singularly complicate our evaluation and accounting as regards policies to support regional development. This will be the price to be paid for getting policies that are likely to equip the various Canadian regions with specific comparative advantages in the knowledge economy where competition is worldwide while development is regional. The combination of innovative communities and imaginative policies already promises a community life that will call for much adjustment from both parties.

**Réjean Landry**  
 Laval University



## Research Brief

### Standardization — A Horizontal Policy Instrument

Like most countries in the global trading system, Canada has long recognized that standards are a significant aspect of the marketplace framework. Standards provide a basis for trade negotiations, provide competitive muscle to international commerce, complement or replace regulation, connect Canadians with the world, maintain Canada's pace with the evolving knowledge economy and can provide innovative solutions that have the potential to position Canadian industry as world leaders.

International standardization has been an essential element in the process of globalization that has vastly augmented the mobility of people, goods and services around the globe. The principal figure in voluntary international standardization is the International Organization for Standardization (ISO), a worldwide federation of national standards bodies established to facilitate international coordination and harmonization of standards.

The designated member of ISO in Canada is the Standards Council of Canada. The Standards Council's mandate is to promote efficient and effective voluntary standardization in Canada. This work is accomplished through the National Standards System (NSS),

a network of people and organizations that develop, promote and implement standards in Canada.

#### **PARTNERSHIPS**

The NSS both relies on and helps to establish strong partnerships between the public and private

ment through consensus. This produces requirements that are technically feasible and acceptable to most stakeholders. In most industrialized countries, standardization has also brought about a well-developed and effective conformity assessment infrastructure. As a result,

compliance with standards-based regulatory initiatives tends to be high, and the cost of monitoring and enforcement can be contained.

Standardization has relevance to vital issues such as climate change and implementation of

*Incorporating standardization into public policy is not merely a good idea — it is an obligation of various treaties and trade agreements.*

sectors. This is particularly evident when it comes to standardization's growing role as an instrument of government policy.

Federal and provincial governments frequently make the use of standards mandatory by reference or incorporation in their legislation. In other cases, governments turn to the private sector to ensure that some public interest is met, relying on industry to maintain management and production processes that reduce the risk of harm to the public. Standardization is often a central element of such processes.

Standardization offers a number of advantages to policy makers. Standards are the product of an open development process, which relies on arriving at agree-

the Kyoto protocol, and information technology security and privacy, to name a few. Canada wields significant influence in forums where these issues are discussed. ISO, for example, has its technical committee on environmental management systems (responsible for the ISO 14000 series of environmental management system standards) and an ad hoc group on climate change, both of which are managed by Canadians. There is growing recognition that the national effort to meet Canada's obligations under the Kyoto Protocol could, in part, include the work undertaken in these forums.

Incorporating standardization into public policy is not merely a good idea — it is an obligation of

various treaties and trade agreements. As a signatory to the WTO's agreement on technical barriers to trade (TBT), Canada is committed to eliminating trade barriers by invoking international standards wherever possible. Here at home, the Agreement on Internal Trade (AIT) calls for the removal of internal trade barriers by the use of national standards, *de facto* national standards or international standards. The standards provisions of the AIT call for parties to use the NSS wherever practicable and to develop standards where an appropriate standard does not exist.

### **SECTORAL PARTICIPATION AND LEADERSHIP CHALLENGES TO GOVERNMENTS**

The effective use of standardization as an instrument of public policy will require significant change in the way in which governments approach standards-related issues.

For example, there is currently no overarching discipline, applied at the national level, that ensures policy coordination between regulators relying on standards and trade negotiations hinging on regulatory requirements. Harmonization requirements are, therefore, not solidly

entrenched in Canada, in stark contrast to the strong legally binding systems set up in Europe.

A 1999 federal-provincial-territorial symposium on standards issues facing Canadian governments concluded that governments should look at internal coordination in order to brace themselves for external cooperation. Two of the symposium's key recommendations in this respect were:

- The Standards Council and standards development organizations, in cooperation with governments, should examine the potential for organizing standards committees on sectoral lines. This would provide greater opportunities to consider issues from a strategic standpoint for a given sector. Specific, limited-term, sectoral committees could be established as appropriate in areas of strategic standards interest for Canada in order to further test this mechanism.
- All governments should look into internal coordination to allow a more complete range of government interests to be brought to committees.

Canada's standards system is premised upon a public-private

partnership — not merely between the federal public and private sectors, but also between the private sector and federal, provincial and territorial governments, as well as non-governmental interests. Hence, in the ongoing evaluation of public policy, both federal and provincial-territorial governments will need to evaluate roles, responsibilities and infrastructures that build consensus in industry sectors. Each industry has its own character and the challenge for governments is to guide them toward achieving the common good of all Canadians.

*Investment in standardization is an investment in maintaining and enhancing Canada's place in the world, not an overhead cost.* Developing a cohesive approach to sectoral strategies to standardization rests largely with the federal government, in partnership with the Standards Council of Canada, provinces and territories, industry and other stakeholders.

**Loise De Silva**  
Standards Council of Canada

For more information, please contact Loise De Silva by phone at (613) 238-3222 or by e-mail at [ldesilva@scc.ca](mailto:ldesilva@scc.ca).



## *Media Award Finalists*

**Mary Janigan**  
*The Wealth Gap*  
Maclean's  
August 28, 2000

Are Canada's rich getting richer as the poor get poorer? Is the middle-class disappearing? These are the questions Mary Janigan asks in "The Wealth Gap." Here is an excerpt from the article:

"After adjusting for inflation, the 1998 average income of Canadian families from earnings, investments and private pensions finally surpassed its previous peak in 1989: it hit \$55,224, up from \$54,508. But, amid the prosperity, there was a startling increase in inequality — as the wealthy increased their share of that income at the expense of almost everyone else. 'There is a long-run, ongoing trend toward increasing inequality,' observes Queen's University economist Charles Beach. 'I am saddened. Sure, there is a bigger pie — but it is being distributed less equally.'

"The problem is so worrisome that, behind the scenes, income inequality has become *the* big issue in government and academic circles. No one can agree on the cause — because there are many factors, ranging from technological change to declining union membership. No one can agree on the solution — because everyone is uneasily aware that many people like Herron need complex responses that include both money *and* targeted training. But, after the release in June of a Statistics Canada report on 1998 incomes, everyone can agree the problem is unsettling — and probably growing."

**Pierre Trudel**  
*The Negative Perception of Aboriginal Rights*  
Le Devoir  
June 23, 2001

"Between political and media crises, the two commonest arguments that make aboriginal rights difficult and irritating are these. First, aboriginal rights are perceived as being contrary to the general philosophy of human rights. These would seem to be rights that create inequality at the expense of other Canadians. Considering the contemporary importance of the idea of equal rights as the basis of the meaning of

citizenship and official source of the social bond, an apparent exception to the rule is especially irritating inasmuch as it contradicts the ideological underpinnings of the social bond. (The situation is comparable for 'positive discrimination' pursuant to employment equity laws: in both cases the majority sometimes sees its interests as threatened by rights that look like privileges.)

"The other problem lies in the perception of aboriginal rights as partaking of anarchy. There is concern about recognition of more and more miscellaneous rights that would be increasingly complicated to take into account. This perception may change in view of the history of aboriginal special status, which shows us that these "complications" have to some degree always existed. Who, just a few decades ago, could have imagined the numerous, differing and complex collective agreements that govern our labour relations today? This comparison helps to relativize the perception that aboriginal rights are unrealistic. Their inclusion in the debate over the nature of Canadian federalism and the right of peoples helps to get closer to the objective of neutrality about these rights."

**Stephen Hume**  
*An Energy Odyssey*  
Vancouver Sun  
June 2, 2001 to June 16, 2001

In his 21-part energy series, Stephen Hume investigates the economic, social and political ramifications of the quest for fossil fuel in Canada, Mexico and the United States. The following is an excerpt from "Petroleum is far more pervasive than we think: Like it or not, petroleum makes our modern world possible" which was printed on June 9, 2001:

"Everyone knows that petroleum is the strategic resource of the day. Armies have fought over it. Empires have failed for want of it. It's one of the first things rationed in times of national crisis. And everybody curses when prices go up.

"Environmentalists say we should use less of it, but every year the number of cars that burn it increases and we use more of it.

*Continued on page 33*



## New Coop Program Showcases Tomorrow's Leaders

Carleton University is announcing a new co-operative education initiative in connection with its **Bachelor of Public Affairs and Policy Management (BPAPM)** program. The BPAPM program, developed in 1999 through Carleton's **Arthur Kroeger College of Public Affairs**, is a unique and comprehensive program designed in conjunction with an advisory committee chosen from the public, private and voluntary sectors. The curriculum emphasizes academic excellence in public affairs and policy management, as well as practical, policy-oriented skills development. The program focus is dynamic and visionary, and features:

- A "core" curriculum that is central to public affairs and policy development... to provide the foundation from which students build their theoretical knowledge and concrete skill sets.
- A substantive examination of organizations and processes — across all sectors of civic society — that both impact and are impacted by public policy... to prepare students for active roles in government, private companies, voluntary or non-profit organizations, and NGO's or international organizations.
- An interdisciplinary blend of courses that offers a rich and broad perspective on public policy issues... to emphasize the significance of understanding policy development in terms of its historical, economic, sociological, legal and political contexts.
- A choice of one area of specialization from seven possible fields (**Communication and Information Technology Policy; Development Studies; Human Rights; International Studies; Social Policy; Strategic Public Opinion and**

**Policy Analysis; and Public Policy and Administration**) after first year... to allow students to add to their generalist skills and training an area of specialization that best suits their career goals.

"No similar program exists in Canada," says Eileen Saunders, the Director of the College. "This is a unique opportunity for individuals in government, private industry, the voluntary sector, international organizations or NGO's, to take advantage of the superlative academic performance, energy, enthusiasm, innovative viewpoints, and current knowledge and relevant skill sets that these students can offer employers."

Whatever the organization: a government department, with one clear mandate and mountains of research material to review; a private corporation, looking to revamp its internal policy, but needing to examine best practices; a policy research institution, with various projects on the go and too few researchers; a voluntary organization, working on new strategic direction, with few human and financial resources to do so...

The BPAPM coop program offers organizations a host of student capabilities including: research techniques and methodologies and sound research skills, strategic planning, policy analysis, program evaluation, critical-thinking and problem-solving abilities, and outstanding writing and communication skills.

For more information, visit [www.carleton.ca/co-op](http://www.carleton.ca/co-op) or contact Kathleen Hickey at (613) 520-2600, ext. 2221, [kathleen\\_hickey@carleton.ca](mailto:kathleen_hickey@carleton.ca)



## *PRI Update*

### **The Aboriginal Scholars Project: *A Quiet Revolution in Aboriginal Policy Research***

Seventeen months ago a small group of Aboriginal researchers, seeking to contribute new perspectives on Aboriginal policy research, met for the first time in Ottawa. One year later, a third meeting of this project, sponsored by the Policy Research Initiative, was attended by representatives of twelve federal departments, each interested in what the Aboriginal researchers could contribute to their respective policy interests.

On Friday, December 7, team leaders of the Aboriginal Scholars Project (ASP), a new horizontal research initiative created to offer a new approach to Aboriginal policy research, will present their initial findings in a workshop at the National Policy Research Conference. The team leaders — David Newhouse of Trent University; Larry Chartrand of the University of Ottawa; Dawn Martin-Hill of McMaster University; Jo-ann Archibald of the University of British Columbia; and Leroy Little Bear of the University of Lethbridge — will be accompanied on the panel by Marlene Brant-Castellano, Professor Emeritus at Trent and former Co-Director of Research of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. She and Gail Valaskakis, former Dean of Arts and Science at Concordia University and Director of Research at the Aboriginal Healing Foundation, are Co-Chairs of the Aboriginal Scholars Project. The research team also

includes Alexina Kublu of Nunavut Arctic College, who will contribute Inuit perspectives to the policy research topics.

The Policy Research Initiative (PRI) launched the ASP in June 2000 with the cooperation of the Aboriginal Healing Foundation. The ultimate objective of the Aboriginal Scholars Project is to build a widening network of Aboriginal researchers who will work in partnership with government researchers to articulate indigenous knowledge perspectives on policy issues. An equally important goal of the ASP is to widen the knowledge base of the government of Canada by providing comprehensive indigenous knowledge analyses of policy issues.

This innovative undertaking was inspired in large part by the Trends Project, a three-year research initiative sponsored by PRI in which Dawn Martin-Hill participated. She recognized the efficacy of a project similar to Trends which would be devoted to Aboriginal policy research. The new initiative represents a shared conviction among the Aboriginal Scholars that research conducted from an indigenous knowledge perspective is an important complement to the findings of more conventional research and that, woven together, these approaches can inspire insightful policy interventions.

The ASP is working in partnership with an inter-

departmental committee of government researchers that will generate research on mutually-recognized policy priorities. Participating departments include Indian and Northern Affairs Canada, Statistics Canada, the Royal Canadian Mounted Police, Justice Canada, Health Canada, Human Resources Development Canada, the Office of the Solicitor General, the Canada Mortgage and Housing Corporation, Status of Women Canada, and others.

At the September 2000 ASP meeting, a research framework was established which emphasizes the development of an indigenous knowledge perspective on policy research issues. Five interrelated themes were identified: governance, social cohesion, indigenous knowledge, women, and youth. In June 2001, literature reviews on these themes began as part of a process to develop terms of reference for these new research initiatives.

The terms of reference, which are being developed by the scholars with support from the PRI, will consider findings from the literature reviews and input from the PRI and other government departments. Through the literature reviews, the scholars will develop indigenous knowledge perspectives on trends in their respective areas of research and identify relevant knowledge gaps. The work will be vetted by a peer review committee composed of

Brant-Castellano, Valaskakis, and Dan Beavon, Director of Strategic Research and Analysis, Indian and Northern Affairs Canada.

At a meeting in late October, the five scholars submitted progress reports outlining the early findings of the literature reviews. With respect to governance, David Newhouse's report focuses on strategies for capacity building, emerging Aboriginal institutions, models of self-government and accountability to Aboriginal constituencies. Researching social cohesion, Larry Chartrand is investigating

a range of topics, including Aboriginal-non-Aboriginal relationships, isolation and exclusion, the urban Aboriginal experience, concepts of community, Aboriginal membership issues, and legal and demographic trends. The indigenous knowledge literature review under Leroy Little Bear will describe the concept of indigenous knowledge in relation to cultural lenses, ethics and teachings, and the significance of indigenous and intellectual property rights. Dawn Martin-Hill is researching topics related to Aboriginal women, including questions concerning single parenting,

access to housing in urban areas, supports for women in the justice system, and employability issues. Finally, Jo-ann Archibald's review on the subject of children and youth relates to issues of identity, belonging, education, health and homelessness.

Once the terms of reference have been finalized, a general RFP will be developed and issued in early January, and the next round of new research initiatives will be announced in February.

For more information on the Aboriginal Scholars Project, please contact Jeff Frank at (613) 947-3905 or [j.frank@prs-srp.gc.ca](mailto:j.frank@prs-srp.gc.ca).

## Governing the Environment

Are we on the verge of a global environmental catastrophe, or is a modest revision of environmental policy all that is necessary to ensure our safety and prosperity? *Governing the Environment* considers both scenarios, and those between the two extremes, in its examination of current trends and challenges in managing environmental issues.

This collection of seven essays, authored by leading Canadian academics, examines different aspects of the relationship between government and environmental issues. The volume focuses on Canadian contributions and innovations in the field, but it is of relevance to audiences around the world.

Parson's introductory essay sets the stage for the complex discussions to follow. He provides background by sketching the Canadian institutional context for environmental protection: by

describing the major pollutant burdens and the state of natural resources, and by summarizing the most salient policy issues. His conclusion elaborates on four major themes emerging from the work. These are the achievement of 'adaptive management'; the challenge of building effective government and interjurisdictional capacities for managing the environment; the need for networks to share responsibility more effectively without overlapping tasks; and finally, the real challenge to state authority that these undertakings represent.

This work is written for a multidisciplinary academic audience, encompassing students and teachers of advanced environmental studies and Canadian public policy.

For more information, see Edward A. Parson (ed). *Governing the Environment*. Toronto: University of Toronto Press, 2001.



*Feature Columnist*



## Virtual Community in "Real Life"

### **DEBATING THE EFFECTS OF VIRTUAL COMMUNITY**

The rapid evolution of the Internet means that an Internet year is like a dog year: at least seven times as fast as normal human time. This makes it especially desirable to forecast the future, as it will soon become the present, and then the past. But only a few would place any confidence in such forecasts.

Can people find community in the Internet? The debate fills the Internet, the airwaves, and especially the print media. Those on either side of this debate assert that the Internet either will create wonderful new forms of community or will weaken and destroy community. Their statements of enthusiasm or criticism leave little room for the moderate, mixed situations that may be the reality.

This debate has reeked heavily of punditry, presentism, and parochialism. Pundits make deductive pronouncements about the utopian or dystopian effects of the Internet on community, without reference to evidence. Consistent with the present-oriented ethos of computer users, pronouncements are made as if people and scholars had never worried about community before the Internet arose. There is little sense of history. Too many analysts treat the Internet parochially, as an isolated phenomenon, without taking into account how online interactions fit with other aspects of people's lives. People bring to their online interactions such baggage as their gender, cultural milieu, socioeconomic status and off-line connections with others.

While the debate continues, the number of Internet users continues to grow, in North America and abroad. The fact that the rate of growth is now slowing may indicate a plateauing effect, with the percentage of North American Internet users stabilizing at over 60 percent of adults, at least for the short term.

### **IS THE INTERNET INCREASING COMMUNITY?**

Utopians have claimed that the Internet provides new and better ways of communication. Enthusiasts hail the Net's potential for making connections

without regard to race, creed, gender or geography. One strain of thought celebrates dense, bounded village-like groups. Some go even further seeing the Internet as not only enhancing community but also transforming it, by creating new forms of interaction. In this scenario, video screens have become magic communicators enabling people to use online discussion groups, chat rooms, and the like to make meaningful contact around the world with new-found comrades.

The utopian argument usually contains the following elements:

- Digital computer networks convey more information per second than analog telephone networks.
- The Internet can restore community by providing a meeting space for people with common interests, overcoming limitations of space and time. Online communities can promote open, democratic discourse, allow for multiple perspectives, and mobilize collective action.
- Computer networks combine the potentially wide reach of broadcast networks with the personalized communication of telephone networks. They provide:
  - 1) Personal communications between one or multiple friends;
  - 2) Within-network broadcasts;
  - 3) Public address announcements to strangers.

Thus the Internet affords the face-to-face equivalent of private tête-à-têtes, group schmoozes and public gatherings. Many community-enhancing experiences use the Internet in all of these ways.

Although early accounts focussed on the formation of online "virtual" communities, it has become clear that most relationships formed in cyberspace continue in physical space, leading to new forms of community characterized by a mixture of online and offline interactions. Moreover, online interactions fill communication gaps between face-to-face meetings. The Internet thus enhances the tendency for many ties to be nonlocal — connected by cars, planes,

phones and now computer networks. Although a developing phenomenon worldwide, nonlocal community is probably most prevalent in North America, where people move frequently and sometimes far-away; family, friends, former neighbours and work-mates are separated by many miles; and many immigrants keep contact with friends and relatives in their homelands.

### ***IS THE INTERNET DECREASING COMMUNITY?***

Unlike the enthusiasts, critics worry that life on the Internet can never be meaningful or complete. This stems from beliefs that:

- The low social presence of text-based online interactions are inherently inferior to face-to-face, in-the-flesh interactions and even to phone conversations.
- Nevertheless, and somewhat contradictorily, people will get so engulfed in a simulacrum virtual reality that meaningful contact will wither.
- Hence virtual community will divert people from "real life" community.
- To the extent to which virtual community does exist, it will be specialized, transitory and weakly connected.

### ***THE INTERNET ADDS AND EVEN MULTIPLIES COMMUNITY***

We now have evidence, where five years ago we had hunches and anecdotes. A score of articles in *The Internet in Everyday Life* provide variations on a single theme.<sup>1</sup> The Internet is increasing community, and to some extent transforming it:

- It is almost as easy to send a message to 10 friends as it is to contact one.
- Group aliases allow people to contact 100 or more friends by typing a single word.
- E-mail discussion groups and real-time chat groups provide specialized audiences — and some respondents — in the hundreds and thousands.

- Many online ties are palpable, supportive relationships. The Internet is useful both for maintaining strong ties of intimacy and weaker ties of acquaintanceship.
- Rather than being exclusively online or in-person, many community ties are complex dances of face-to-face encounters, scheduled meetings, two-person telephone calls, e-mails to one person or several, and broader online discussions among those sharing interests.

The increases in community interaction are happening because as such Internet use develops, other forms of community maintain their strength. Both face-to-face and telephone interactions continue at the same pace, except that now they are supplemented, arranged and followed-up by e-mail, instant messaging, discussion groups, internet telephone (especially important in developing countries) and the like. Thus, heavy Internet users add sizeable amounts of online interaction to their "real life" interactions.

This increase in the extent of community interaction happens with friends and relatives, and with strong and weak ties. Although face-to-face and telephone contact continue, they are complemented by the Internet's ease in connecting geographically dispersed people and organizations bonded by shared interests. Moreover, despite the glorification of the global village, most e-mail messages are exchanged between people who live within the same metropolitan area. Our NetLab calls this combination of global reach with intensified local interaction "glocalization."

The Internet not only adds onto existing interpersonal community interactions, it may multiply some aspects of civic interaction. The more people participate in voluntary organizations online, the more they participate offline, and vice-versa.

This evidence that the Internet is supplementing and increasing other forms of community means that the Internet may finally be providing the basis

1. The book is co-edited by Barry Wellman and Caroline Haythornthwaite, and will be published by Blackwell Publishers in 2002.



for community that Robert Putnam called for in *Bowling Alone*. This positive effect of the Internet on community may have increased in recent years because of network scale. As more people go online, there are more people to connect with. As more organizations develop web sites and other Internet tools, they encourage existing members to become more involved.

What of the 1998 report that use of the Internet increased alienation and depression? It seems that this was a short-term result of study participants being newbies: newcomers to computers and the Internet. The same researchers now report that these same participants have increased their community interactions and decreased their depression and alienation.

Are there any negative effects of Internet use? One study suggests that the Internet may lessen interaction within the household. Are people now looking at their screens more than their spouses? Are people now playing with the web more than with their children?

### **THE RISE OF NETWORKED INDIVIDUALISM**

The traditional communities of pastoralist nostalgia have been densely-knit, village-like structures composed of socially similar members. Their composition and structure gave them the communication capacity to coordinate and control the supply of supportive resources to needy community members. But they had less access to outside resources and less scope for innovation.

Contemporary communities (nowadays supported by the Internet) rarely resemble preindustrial villages, for they are socially diverse, sparsely knit and well-connected to the outside world. These are only partial communities that do not command a person's full allegiance. Rather, each person is a limited member of multiple communities such as kinship groups, neighbourhoods and friendship circles. These heterogeneous, low-density communities do not control members and resources as well as community villages do, for disgruntled participants can always shift their attentions to other arenas. Yet multiple, ramifying networks expose each commu-

nity member to a more diverse set of social worlds, with heterogeneous, non-redundant sources of information and social support. These external ties make them better at getting new resources from the outside.

These changes mean that people find community in networks, not groups. They have moved away from traditional communities to glocalized networks, where they interact intensively at home and at a work site but have many important ties outside. The Internet is now supporting a further continuing trend towards "networked individualism." In such milieus, the individual functions autonomously, with home bases becoming less important. Such a situation maximizes both maneuverability and uncertainty.

This change to networked individualism is embedded in the more encompassing shift to networked societies. In networked societies, boundaries are permeable, interactions are with diverse others, connections switch between multiple networks, and hierarchies can be flatter and recursive. The change from groups to networks can be seen at many levels. Trading and political blocs have lost their monolithic character in the world system. Organizations form complex networks of alliance and exchange rather than cartels, and workers report to multiple peers and superiors. Management by multiply-connected network is replacing management by hierarchal tree and management by two-dimensional matrix. In such societies, communities are far-flung, loosely bounded, sparsely knit, and fragmentary. Most people operate in multiple, thinly connected, partial communities as they deal with networks of kin, neighbours, friends, workmates and organizational ties. Rather than fitting into the same group as those around them, each person has his/her own "personal community." In short, while virtual community is facilitating community, it is affording changes in the kinds of communities in which Canadians interact. We haven't lost community, but we are living in changed communities, on and off line.

### **Barry Wellman**

Director, NetLab, Centre for Urban and  
Community Studies,  
University of Toronto

## Outstanding Research Contribution Awards

*Continued from page 13*

Much of the analysis in *At the Edge* is directed to policy makers and is informed by the author's extensive experience in the federal public service. This experience is applied to a detailed consideration of the "systemic failure" of governments to adequately respond to the overwhelming evidence of the imperative for sustainable development. She locates this failure in the cur-

rent structure of institutions that function according to the logic of "solitudes, silos and stovepipes" resulting in a gridlock which weakens policy implementation by all levels of government.

The analysis in *At the Edge* does not allow for easy resolution or policy prescriptions, however the book does conclude with a call for a government-wide "Rec-

onciliation Framework" combined with a commitment for more open dialogue and responsive governance systems. By applying her new model for governance to the collapse of the cod fisheries, her book shows how this tragedy of the commons might have been avoided.

*At the Edge* (University of British Columbia Press, 2001) can be ordered from: [www.ubcpress.ubc.ca](http://www.ubcpress.ubc.ca).

## Media Award Finalists

*Continued from page 26*

"We know it drives the economy, that it's the foundation of our transportation system, that without it a lot of us wouldn't get to work and that even if we got there, without the electricity it generates, the computers, telephones and photocopiers on which we work would be dead lumps of silicon, plastic and transistors.

"Doctors' diagnoses would be radically altered without the electronic equipment that lets them see into our bodies, record the activity of our brains and hearts, make soundscapes of unborn babies — and a trip to the dentist might be a very different experience indeed.

"These things seem obvious. Yet the intrusion of petroleum is far more pervasive than most of us think, especially in the humdrum patterns of our everyday lives."

### Dan Gardner

*Losing the War on Drugs*  
 Ottawa Citizen  
 September 5 – 17, 2000

In a series of articles Dan Gardner argues that our current posture on the war on drugs is untenable and counter-productive. From the White House to

Colombia and the Prohibition era to the present day, Gardner takes readers across time and space in an extensive examination of the negative consequences of the war on drugs. His series sheds new light on an old problem for policy makers throughout North America: when is prohibition appropriate?

The following is an excerpt from "Why the War on Drugs has failed: Billions spent, but drugs still sold, used" an article published on September 5, 2000:

"Today, the historical memory that saved the United States from Prohibition is lost. In North America, it has been seven, eight or nine decades since drugs such as cocaine and opium were criminalized by a handful of activists informed mainly by bad science and racist myths. We have had drug prohibition so long, we've forgotten where it came from. We've had it for so long, we can't imagine anything else. We have been fighting the war on drugs so long that the terrible damage the war causes seems unfortunate but unavoidable — if it is acknowledged at all.

"We aren't asking ourselves what Americans asked in 1933: Does the criminal prohibition of a drug do more harm than good?"



## *Award Winners*

### Career Achievement Award

The Career Achievement Award recognizes individuals who have demonstrated a dedication to the development and advancement of policy research throughout their career. The award is presented to leaders and innovators individuals whose work has made a significant contribution to the advancement of both knowledge and policy research capacity in Canada.

This year's recipient, Robert Lacroix, has made (and continues to make) significant contributions to the advancement of policy research in Canada as a researcher, a university administrator and as a leader in many research and policy organizations and committees. He is an expert in the economics of human resources and innovation. His numerous books, articles and conference presentations have considerably influenced the development of his field of expertise.

Rector of the Université de Montréal since 1998, Lacroix has also served the Université as Dean of the Department of Economic Sciences, Chair of the Centre de recherche et développement en économique and Dean of the Faculty of Arts and Sciences. He founded the Centre for Interuniversity Research and Analysis of Organizations (CIRANO) and served as its Chair and Director

General from 1994 to 1998. This centre, which quickly gained an international reputation for excellence, has also become a model for university research centres promoting liaisons with and transfers of knowledge between the public and private sectors.

Lacroix has been an active supporter and promoter of policy research in a variety of capacities over his career. These include: Vice-President of the Canadian Economic Association; President of the Association des économistes québécois; Member of the advisory committee on Economic Growth of the Canadian Institute for Advanced Research; Director on the board of the Institute for Research on Public Policy; and many others. He has served on: the board of directors of FCAR, the Quebec government fund that supports university research initiatives; the Business Committee for the Economic Recovery of Montréal; the Comité d'orientation du Centre d'étude sur l'Emploi et la Technologie (CETECH), a study and research centre on employment and technology which answers to Emploi-Québec; the Advisory Committee, Academic Affairs of the Institute of Canadian Bankers; and the Executive Committee of the Foundation for Educational Exchange Between Canada and the United States (Fulbright Commission).

Dr. Lacroix was elected a member of the Royal Society of Canada in 1989; he was named a Member of the Order of Canada in 2000 and Officier of the Ordre national du Québec in 2001.

## *PRJ Horizons Team*

### **Editor in Chief**

Patrick Morin

### **Copy Editors**

Derek McKee

Matthieu Mellon

### **Contributors**

Saphina Benimadhu	David MacIsaac
Louise Boyer	Derek McKee
Michelle Caron	Huyen Nguyen
Jeffrey Frank	Keith Patterson
Paul Halucha	Anne Routhier
Chris Harback	Nancy Shipman
Danny Jetté	Jamie Smith
Alfred Leblanc	Greg Sweet

Translation by PWGSC

Design & Layout by  
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

*Horizons* is published bi-monthly by the Policy Research Initiative to share information among the public and private policy research community.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)  
Phone: (613) 947-1956  
Fax: (613) 995-6006

The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

© Public Works and Government Services Canada, 2001

## Prix pour une carrière exceptionnelle

Le Prix pour carrière exceptionnelle honore les personnes qui, tout au long de leur carrière, ont contribué à l'avancement de la recherche sur les politiques. Ce prix est décerné à des chefs de file et à des innovateurs qui ont contribué de façon significative au développement du savoir et de la capacité de recherche en matière de politique au Canada.

Le lauréat de cette année,

Robert Lacroix, a contribué (et contribue encore) en tant que chercheur, administrateur d'université et responsable de nombreux comités et organisations de recherche et de politique. Spécialiste de l'économie des ressources humaines et de l'innovation, ses nombreux livres, articles et conférences ont grandement influencé le développement de son domaine d'expertise.

niveau international, est aussi devenu un modèle de centre universitaire des recherches favorisant la création de liens et le transfert des connaissances entre les secteurs public et privé.

M. Lacroix a activement soutenu et favorisé la recherche en politique de nombreuses façons au cours de sa carrière. Il a été notamment vice-président de l'Association canadienne d'économie, président de l'Association des économistes québécois, membre du Comité consultatif sur la croissance économique de l'Institut canadien de recherches avancées, directeur du Conseil administratif de l'Institut de recherche en politiques publiques. Il a agi à titre de membre du conseil d'administration du FCAR (fonds du gouvernement du Québec qui encourage la recherche universitaire), du Comité des hommes d'affaires pour la relance économique de Montréal, du Comité d'orientation du Centre d'étude sur l'emploi et la technologie (CETBCH) d'Emploi-Québec, du Comité consultatif (affaires académiques) de l'Institut des banquiers canadiens et du Comité directeur de la Fondation pour les échanges éducatifs entre le Canada et les États-Unis (Programme Fulbright).

Robert Lacroix a été élu membre de la Société royale du Canada en 1989, il a été nommé membre

Recteur de l'Université de Montréal depuis 1998, il y a également occupé d'autres postes dont celui de directeur du Département des sciences économiques, de directeur du Centre de recherche et développement en économique et de doyen de la Faculté des arts et des sciences. Fondateur du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), il en a été le président-directeur général de 1994 à 1998. Ce centre, qui a rapidement acquis une réputation d'excellence au

L'équipe Horizons du PRP

de l'Ordre du Canada en 2000 et Officier de l'Ordre du Québec en 2001.

### Rédacteur en chef

Patrick Morin

### Éditeurs de rédaction

Derek McKee     Matthieu Mellon

### Collaborateurs

Saphina Benimadhu     David MacIsaac  
Louise Boyer     Derek McKee  
Michelle Caron     Huynh Nguyen  
Jeffrey Frank     Keith Patterson  
Paul Halucha     Anne Routhier  
Chris Harback     Nancy Shipman  
Danny Jetté     Jamie Smith  
Alfred Leblanc     Greg Sweet

Traduction : TPSSG

Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons est publié tous les deux mois par le Projet de recherche sur les politiques afin de stimuler l'échange d'information entre les chercheurs de l'intérieur et de l'extérieur de l'administration publique fédérale qui s'intéressent aux politiques.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement ou les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courtél : horizons@prs-srp.gc.ca

Téléphone : (613) 947-1956

Télécopieur : (613) 993-6006

Les opinions exprimées dans les articles n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des organismes auxquels ceux-ci ou Horizons sont affiliés.



## Prix pour contribution exceptionnelle à la recherche

Suite de la page 13

La plupart des analyses dans *At the Edge* s'adressent aux responsables des politiques et se basent sur la vaste expérience qu'a l'auteur de la fonction publique. Elle applique cette expérience à une réflexion approfondie sur « l'échec systémique » des gouvernements à répondre adéquatement à la nécessité évidente d'un développement durable. Selon elle, l'origine de cet échec se situe dans la structure

actuelle des institutions, qui fonctionnent en vase clos, ce qui entraîne un blocage affaiblissant la mise en œuvre des politiques à tous les niveaux du gouvernement. L'analyse dans *At the Edge* ne débouche pas sur des solutions ou des formules simples, mais le livre conclut en lançant un appel à la création d'un « cadre de conciliation », à l'échelle de tout le gouvernement, et à un engagement

d'élargir le dialogue et de rendre la conduite des affaires publiques plus réceptive. Par l'application de son nouveau modèle de gouvernance à l'effondrement des stocks de morue, son livre montre comment cette tragédie d'une ressource d'usage commun aurait pu être évitée. *At the Edge* (University of British Columbia Press, 2001); pour commander rendez-vous à l'adresse : [www.ubcpres.ubc.ca](http://www.ubcpres.ubc.ca).

## Finalistes du prix pour les médias

Suite de la page 26

des premières ressources que l'on rationne. Et lorsque son prix monte, tout le monde rage.

Les environnementalistes nous conseillent d'en consommer moins, mais chaque année, le nombre d'automobiles qui en consomment augmente, et nous en consommons plus en général. Nous savons que le pétrole mène l'économie et qu'il est la base de notre réseau de transport; sans lui, bon nombre d'entre nous ne pourraient pas se rendre au travail et même si nous y rendions, les ordinateurs, téléphones et photocopieurs dont nous servons ne seraient que sillage, plastique et transistors inutiles sans l'électricité produite à partir du pétrole.

Sans le matériel électronique qui leur permet d'examiner l'intérieur du corps, d'enregistrer l'activité cérébrale et cardiaque ou le paysage sonore d'un enfant en gestation, les diagnostics des médecins seraient grandement modifiés. De la même façon, une visite chez le dentiste serait une expérience très différente de ce qu'elle est maintenant.

Cela semble évident, mais l'invasion du pétrole est beaucoup plus omniprésente que plusieurs d'entre nous le croient, en particulier dans le quotidien banal de nos vies. »

Dan Gardner

L'échec de la lutte contre la drogue (titre original : *Losing the War on Drugs*)

Ottawa Citizen

Du 5 au 17 septembre 2000

Dans une série d'articles, Dan Gardner fait valoir que notre position en matière de lutte contre la drogue est

intenable et inefficace. De la Maison-Blanche à la Colombie et du temps de la prohibition à nos jours, Gardner amène les lecteurs à voyager dans le temps et dans l'espace afin d'étudier en détail les effets négatifs de la lutte contre la drogue. Ses articles jettent un nouvel éclairage sur un vieux problème pour les décideurs nord-américains : dans quelle situation la prohibition convient-elle?

Le texte qui suit est extrait de l'article publié le 5 septembre 2000 et intitulé « Pourquoi la lutte contre la drogue est-elle un échec? Des milliards de dollars ont été dépensés, mais on vend et on consomme encore de la drogue. » (titre original : « Why the War on Drugs has failed: Billions spent, but drugs still sold, used »).

« De nos jours, on oublie la perspective historique qui a sauvé les États-Unis de la prohibition. En Amérique du Nord, les drogues comme la cocaïne et l'opium ont été criminalisées il y a sept, huit ou neuf décennies par une poignée d'activistes mal informés sur le plan scientifique et influencés par des mythes racistes. L'interdiction sur la drogue existe depuis si longtemps qu'on en a oublié l'origine et qu'on ne peut imaginer qu'il puisse en être autrement. Nous luttons contre la drogue depuis si longtemps que les terribles conséquences de cette lutte, si on daigne les reconnaître, semblent malheureuses mais évitables.

Nous ne nous posons pas la question que les Américains se sont posée en 1933 : La fait de criminaliser l'usage d'une drogue cause-t-il plus de torts que de bienfaits? »

Ces preuves que l'Internet agit comme complètement et favorise le développement d'autres formes de communauté signifient peut-être que l'univers virtuel jette enfin les bases communautaires préconisées par Robert Putnam dans *Bowling Alone*. Cette influence positive s'est peut-être accentuée au cours des dernières années en raison de l'importance qu'a pris le réseau. Au fur et à mesure que s'accroît le nombre d'internautes, le nombre de personnes avec qui on peut établir des liens augmente aussi. Et plus les organismes mettent sur pied des sites Web, plus ils encouragent leurs membres à intervenir davantage.

Que penser de l'étude menée en 1998 selon laquelle l'usage de l'Internet augmentait l'aliénation et la dépression chez les utilisateurs? Il semblerait que c'était une étude à court terme, et que les participants étaient des débutants, c'est-à-dire qu'ils connaissent peu les ordinateurs et l'Internet. Les mêmes chercheurs révèlent maintenant que ces personnes ont aujourd'hui plus d'interactions communautaires et que leurs sentiments de dépression et d'aliénation se sont atténués.

L'utilisation de l'Internet entraîne-t-il des effets négatifs? Selon les résultats d'une étude, il pourrait réduire les interactions au sein même d'un foyer. Cela veut-il dire que le regard des gens est davantage tourné vers l'écran que vers leur conjoint(e)? Qu'on s'amuse davantage dans le Web qu'avec ses enfants?

## LA MONTÉE DE L'INDIVIDUALISME RÉSEAUTÉ

Les communautés pastorales traditionnelles évoquées par la nostalgie comprenaient des liens étroits et des structures quasi-villageoises, et leurs membres partageaient des caractéristiques sociales communes. Grâce à leur composition et à leur structure, elles possédaient la capacité, au niveau des communications, de coordonner et de contrôler l'allocation de ressources apportant un soutien aux membres qui en avaient besoin. Cependant, leur accès à des ressources de l'extérieur et leurs possibilités d'innover étaient limités.

Les communautés contemporaines (aidées aujourd'hui de l'Internet) ressemblent rarement aux villages préindustriels : elles présentent une diversité sociale, leurs membres sont peu liés entre eux et bien branchés sur le monde externe. Ce sont des communautés partielles qui ne jouissent pas de l'allégeance exclusive des individus. Chaque personne est plutôt, de façon limitée, membre de multiples communautés comme celles formées par la parenté, le voisinage et les cercles d'amis. Ces communautés hétérogènes, à faible densité, ne contiennent pas leurs membres et leurs ressources aussi bien que ne le font les villages communautaires, car ceux qui sont insatisfaits peuvent toujours se tourner vers

d'autres sphères. Et pourtant, par leur nature diversifiée et leurs ramifications, elles exposent chacun de leurs membres à des milieux sociaux plus variés, comportant des sources hétérogènes et changeantes d'information et de soutien social. Les liens ainsi fournis leur permettent d'obtenir avec plus de facilité des ressources de l'extérieur.

Ces changements signifient que les gens développent un sentiment de communauté au sein de réseaux et non de groupes. Ils se sont éloignés des collectivités traditionnelles pour se tourner vers les réseaux locaux mondiaux, où ils peuvent interagir intensément à la maison et au travail, mais tout en maintenant d'importants liens avec l'extérieur. L'Internet favorise actuellement une tendance vers « l'individualisme réseauté ». Dans ces sphères, l'individu fonctionne de manière autonome tandis que ses ports d'attache perdent de leur importance. Une telle situation maximise à la fois le champ de manœuvre et l'incertitude.

Ce passage à l'individualisme réseauté s'inscrit dans l'évolution plus globale vers des sociétés réseautées. Dans ces sociétés, les frontières sont perméables; on interagit avec diverses autres personnes; les connexions se font entre multiples réseaux et les hiérarchies sont plus plates et récurives. Le transfert des groupes aux réseaux s'opère à plus d'un niveau. Les blocs commerciaux et politiques ont perdu leur monolithisme dans le système mondial. Des organismes forment des réseaux complexes, axés sur les alliances et les échanges, plutôt que des cartels, et les travailleurs relèvent de nombreux collèges et cadres supérieurs. La gestion au moyen de réseaux à connexions multiples remplace la gestion par hiérarchie ou par structure bidimensionnelle. Les communautés qui surgissent dans ces sociétés ont de vastes ramifications, peu d'attachement au sein de plusieurs communautés, faiblement reliées et partielles, tout en s'insérant dans des réseaux constitués de parents, de voisins, d'amis, de collègues et de liens organisationnels. Au lieu de s'intégrer au même groupe que ceux qui l'entourent, chaque personne constitue sa propre « communauté personnelle ». Bref, tandis que le monde virtuel accroît notre sentiment de communauté, il transforme les types de collectivités avec lesquelles les Canadiens interagissent. Nous n'avons pas perdu notre communauté, nous vivons simplement dans des collectivités modifiées, en ligne et hors ligne.

Barry Wellman

Directeur, NetLab, Centre for Urban and Community Studies,  
Université de Toronto



- Les groupes de discussion par courrier électronique ainsi que les causeries en temps réel offrent des auditoires spécialisés — ainsi que des répondants — par centaines ou par milliers.
- De nombreux liens virtuels sont le reflet de rapports concrets et positifs. L'Internet permet à la fois de maintenir des liens étroits et des relations plus superficielles.
- Plutôt que de se manifester exclusivement en ligne ou en personne, un bon nombre de relations complexes de rencontres face-à-face, de réunions prévues, de conversations téléphoniques à deux, de messages électroniques envoyés à une ou à plusieurs personnes et de discussions générales en ligne entre ceux qui ont des intérêts communs.

Les interactions communautaires se multiplient, car au fur et à mesure qu'évolue l'utilisation de l'Internet, les autres types de communauté restent solides. Les échanges en personne et par téléphone se poursuivent au même rythme, sauf qu'ils sont maintenant enrichis, organisés et entretenus par courrier électronique, par messagerie instantanée, par les groupes de discussion, par le téléphone Web (crucial dans les pays en voie de développement) et par d'autres moyens. Par conséquent, les usagers fréquents de l'Internet ajoutent un volume considérable d'interactions virtuelles à celles qui sont plus concrètes.

Cette augmentation des interactions communautaires touche les amis et la famille, les liens forts ou faibles. Bien que les échanges face-à-face et téléphoniques soient toujours privilégiés, ceux-ci sont complétés par la facilité qu'offre l'Internet de relier des personnes dispersées sur le plan géographique et des organismes liés par des intérêts communs. De plus, en dépit de l'éloge fait du village planétaire, la plupart des personnes qui s'échangent des messages électroniques vivent dans la même région métropolitaine. Notre Net-Lab a baptisé « locomondialisation » cette capacité de rejoindre tous les coins de la planète jointe à une interaction locale intensifiée.

L'Internet n'amplifie pas uniquement les interactions communautaires interpersonnelles courantes, il peut avoir un effet d'entraînement dans d'autres aspects de la participation civique. Plus les gens contribuent à des organismes bénévoles en ligne, plus ils participent à ces activités hors ligne, et vice-versa.

dialogue en dehors des réunions face-à-face. L'Internet l'établit ainsi la tendance que l'on décèle, c'est-à-dire se sont rapprochés grâce à l'automobile, à l'avion, au téléphone et, aujourd'hui, aux réseaux informatiques. Bien que ce phénomène se développe dans le monde entier, la communauté non locale est probablement plus répandue en Amérique du Nord, où la population se déplace fréquemment et parfois sur de grandes distances, où famille, amis, anciens voisins et collègues de travail peuvent être séparés par de nombreux kilomètres, et où beaucoup d'immigrants gardent le contact avec des amis et des parents dans leur pays d'origine.

## L'INTERNET AFFAIBLIT-IL LE SENTIMENT DE

### COMMUNAUTÉ?

Au contraire des enthousiastes, les critiques craignent que l'existence virtuelle ne puisse jamais être satisfaisante ou complète. Ce sentiment provient des croyances suivantes :

- La faible présence sociale d'interactions en ligne sous forme de texte est de qualité inférieure aux interactions face-à-face, en chair et en os, et même aux conversations téléphoniques.
- Néanmoins, et de façon un peu contradictoire, les gens se laissent tellement emportés par ce simulacre de réalité que toute communication satisfaisante va s'effriter.
- Par conséquent, la communauté virtuelle va détourner les gens de leur véritable collectivité.
- Dans la mesure où la communauté virtuelle existe, elle va demeurer spécialisée, transitoire et peu liée.

## L'INTERNET ENRICHT LES COMMUNAUTÉS ET LES

### MULTIPLIE MÊME

Nous en avons maintenant la preuve, tandis qu'il y a cinq ans, nous devions nous fier aux intuitions et aux anecdotes. Une série d'articles dans *The Internet in Everyday Life*<sup>1</sup> fournit maints exemples tournant autour du même thème. L'Internet intensifie les communautés et, jusqu'à un certain point, les transforme :

- Il est presque aussi facile d'envoyer un message à dix amis qu'à un seul.
- Grâce aux noms d'emprunt de groupe, une personne peut rejoindre 100 amis ou plus en ne tapant qu'un seul mot.

1. Coédité par Barry Wellman et Caroline Haythornthwaite, ce livre sera publié par Blackwell Publishers en 2002.



## La communauté virtuelle dans la « vraie vie »

### DISCUSSION SUR LES EFFETS DE LA COMMUNAUTÉ VIRTUELLE

L'évolution rapide de l'Internet signifie que douze mois virtuels représentent une année dans la vie d'un chien : c'est dire que le temps humain normal se multiplie par sept. Voilà pourquoi il est particulièrement souhaitable de prédire l'avenir, car celui-ci prend vite les allures du présent, puis du passé. Peu de personnes, cependant, accorderaient de l'importance à ces prévisions.

Peut-on forger une communauté dans l'Internet? Le débat à ce sujet a investi l'Internet, les ondes et a surtout fait couler beaucoup d'encre. Les tenants d'une position ou de l'autre maintiennent que l'Internet va soit créer de nouvelles formes de communauté extraordinaires ou bien affaiblir et détruire les collectivités. Leurs interventions, qu'elles soient enthousiastes ou critiques, laissent peu de place aux situations moyennes et mixtes qui correspondent peut-être davantage à la réalité.

Ce débat a été fortement imprégné du discours des experts et des obsédés du présent, et par l'esprit de clocher. Les pontifes émettent des déclarations déductives au sujet des effets utopiques ou dystopiques de l'Internet sur la communauté, sans invoquer la moindre preuve à l'appui. Dans la ligne des utilisateurs de l'informatique, toujours axés sur le présent, on s'exprime comme si les gens et les spécialistes ne s'étaient jamais souciés auparavant de l'état de la communauté. On dénote également le peu de sens de l'histoire. Trop d'analystes ont une conception réductrice de l'Internet, qu'ils considèrent comme un phénomène isolé, sans tenir compte de la manière dont les interactions en ligne s'intègrent à d'autres aspects de la vie quotidienne. Les gens s'engagent dans des interactions virtuelles chargées d'un bagage : sexe, origines culturelles, statut socioéconomique et rapports hors ligne avec les autres.

Pendant que le débat se poursuit, le nombre d'utilisateurs du Web continue de croître, tant en Amérique du Nord qu'à l'étranger. Le fait que le taux de croissance commence à ralentir signifie peut-être qu'il a atteint un palier, le nombre d'utilisateurs (adultes) nord-américains s'étant stabilisé à 60 %, du moins à court terme.

**L'INTERNET ACCROÎT-IL LE SENTIMENT DE COMMUNAUTÉ?**

Les utopistes ont prétendu que l'Internet présente des façons de communiquer inédites et plus efficaces.

Les enthousiastes soulignent les possibilités qu'il offre d'établir des liens sans égard à la race, la religion, le sexe ou la géographie. Une école de pensée acclame les groupes denses et liés, semblables à des villages, qui en ressortent. Certains poussent plus loin et voient dans le Web un moyen non seulement d'accroître le sentiment de communauté mais aussi de transformer la collectivité, en créant de nouvelles formes d'interaction. Selon ce scénario, les écrans cathodiques sont devenus des communicateurs magiques qui permettent aux gens de participer aux groupes de discussion en ligne et aux forums virtuels, de se servir des tableaux d'affichage et d'autres options afin de tisser des liens d'amitié approfondis dans le monde entier.

L'argument utopique renferme généralement les éléments suivants :

- Les réseaux informatiques numériques transmettent plus d'information par seconde que les réseaux téléphoniques analogiques.
- L'Internet peut rétablir la communauté en fournissant un lieu de rencontre aux personnes qui ont des intérêts en commun, supprimant ainsi les contraintes d'espace et de temps. Les communautés virtuelles peuvent promouvoir un discours ouvert et démocratique, favoriser de multiples perspectives et mobiliser les gens en vue d'une action collective.
- Les réseaux informatiques allient la portée potentiellement vaste des réseaux de radiodiffusion et de télédiffusion aux communications personnelles des réseaux téléphoniques. Ils fournissent :
  - (1) des communications personnelles entre deux ou plusieurs amis;
  - (2) des émissions au sein d'un même réseau;
  - (3) des annonces au public.

L'Internet permet donc de tenir l'équivalent d'un tête-à-tête intime, des rencontres sociales en groupe ainsi que des assemblées publiques. De nombreuses expériences visant à renforcer la communauté mettent en pratique toutes ces options.

Si, au début, certains comptes rendus mettaient l'accent sur la formation en ligne de communautés dites virtuelles, il est devenu évident que la plupart des relations qui se sont forgées dans le cyberspace se sont poursuivies dans le concret, ce qui a mené à des formes de communautés originales, caractérisées par un mélange d'interactions en ligne et hors ligne. En outre, les interactions en ligne permettent de poursuivre un



de Brant-Castellano, Valaskakis et Dan Beavon, directeur — recherche stratégique et analyse au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Lors d'une rencontre fin octobre, les cinq chercheurs ont présenté des rapports d'étape décrivant les résultats préliminaires de leurs analyses bibliographiques. Dans le domaine de la gouvernance, le rapport de David Newhouse est axé sur les stratégies de mise en valeur du potentiel, l'émergence d'institutions autochtones, les modèles d'autonomie gouvernementale et la reddition de comptes à des entités autochtones. Faisant des recherches sur la cohésion sociale, Larry Chartrand explore plusieurs

sujets, dont les relations entre autochtones et non-autochtones, l'isolement et l'exclusion, l'expérience autochtone en milieu urbain, les concepts de communauté, les problèmes liés au statut d'autochtone et les tendances dans les domaines du droit et de la démographie. L'analyse bibliographique sur les savoirs autochtones sous la direction de Leroy Little Bear décrit le concept de savoir autochtone en lien avec les filtres culturels, l'éthique et les enseignements, l'importance du droit de propriété intellectuelle et autochtone. Les recherches de Dawn Martin-Hill portent sur des sujets liés aux femmes autochtones, notamment la monoparentalité, l'accès aux logements en milieu urbain, le soutien

aux femmes dans le système judiciaire, et l'employabilité. Finalement, l'analyse de l'enfance et de la jeunesse de Jo-ann Archibald touche à l'identité, à l'appartenance, à la formation, à la santé et à l'itinérance.

Quand le cadre de référence sera établi, une demande de proposition générale sera formulée et publiée début janvier, et les nouvelles initiatives de recherche seront annoncées en février.

Pour obtenir d'autres informations sur le Projet de chercheurs autochtones, veuillez communiquer avec Jeff Frank au numéro de téléphone (613) 947-3905 ou par courriel à [j.frank@prs-sfp.gc.ca](mailto:j.frank@prs-sfp.gc.ca).

## Gérer l'environnement

Sommes-nous au bord d'une catastrophe environnementale ou une modeste révision des politiques relatives à l'environnement suffit-elle à assurer notre sécurité et notre prospérité? Le livre *Gérer l'environnement* discute de ces deux scénarios, et d'autres qui se situent entre ces deux extrêmes, dans une analyse des tendances et des enjeux actuels en gestion des problèmes environnementaux.

Cette collection de sept essais, écrits par des universitaires canadiens éminents, examine différents aspects de la relation entre le gouvernement et les problèmes de l'environnement. Le présent ouvrage traite de la contribution du Canada et des innovations canadiennes dans ce domaine, mais il est tout aussi pertinent pour des lecteurs ailleurs dans le monde.

L'essai d'introduction d'Edward A. Parson établit le cadre pour les dissertations complexes qui suivent.

Il esquisse, en tableau de fond, le contexte institutionnel de la protection de l'environnement au Canada, en décrivant les principales charges de pollution et l'état des ressources naturelles et en résumant les politiques les plus importantes. Dans sa conclusion, quatre thèmes majeurs émergent : « gestion adaptative » ; l'établissement de capacités de gestion de l'environnement gouvernementales et intergouvernementales efficaces ; la nécessité de constituer des réseaux pour partager les responsabilités efficacement sans doubler les tâches ; le défi véritable que représentent ces actions pour l'autorité gouvernementale.

Cet ouvrage s'adresse à un lectorat multidisciplinaire d'étudiants et de professeurs des hautes études en environnement et en politiques publiques canadiennes.

Pour plus d'information, voir : Parson, Edward A. (Ed). *Gérer l'environnement*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 2001.

Mise à jour sur le PRR

## Le Projet de chercheurs autochtones : la révolution tranquille de la recherche stratégique sur les Autochtones

recherche à la Fondation autoch-  
tone de guérison. L'équipe de  
recherche comprend également  
Alexina Kublu du Collège de l'Arc-  
tique du Nunavut qui apportera le  
point de vue inuit à la recherche  
sur les politiques.

Le lancement du PCA par le  
Projet de recherche sur les poli-  
tiques (PRP), en collaboration avec  
la Fondation autochtone de guéri-  
son, a eu lieu en juin 2000. Le but  
principal du Projet est d'établir un  
réseau grandissant de chercheurs  
autochtones qui collaboreront avec  
des chercheurs du gouvernement  
en appliquant aux politiques du  
gouvernement leur savoir autoch-  
tone. Un autre but du PCA, tout  
aussi important, est d'élargir la  
base de connaissances du gouverne-  
ment du Canada par des analyses  
exhaustives de sujets liés aux poli-  
tiques, selon les critères du savoir  
autochtone.

Lors de la rencontre du PCA  
de septembre 2000, un cadre de  
recherche a été établi, qui est axé  
sur l'élaboration d'une optique  
autochtone de la recherche straté-  
gique. Cinq sujets interrelés ont  
été déterminés : la gouvernance, la  
cohésion sociale, le savoir autoch-  
tone, les femmes et la jeunesse. Les  
analyses bibliographiques sur ces  
sujets ont débuté en juin 2001 et  
elles font partie d'un processus qui  
conduira à l'établissement d'un  
cadre de référence pour ces nou-  
velles initiatives de recherche.

Le cadre de référence, élaboré  
par les chercheurs avec le soutien  
du PRR, tiendra compte des résul-  
tats des analyses bibliographiques  
ainsi que de l'apport du PRR et  
d'autres ministères. À l'aide des  
analyses, les chercheurs déter-  
mineront le point de vue autoch-  
tone sur les tendances dans leurs  
domaines de recherche respectifs  
et ils identifieront les lacunes con-  
nexes. Le travail sera revu par un  
comité d'examen de pairs, composé

Il y a 17 mois, un petit groupe de  
chercheurs autochtones désirant  
apporter un nouvel éclairage à la  
recherche stratégique sur les  
Autochtones, s'est réuni pour la  
première fois à Ottawa. Un an plus  
tard, des représentants de 12 mi-  
nistères fédéraux ont participé à  
une troisième rencontre de ce  
projet parrainé par le Projet de  
recherche sur les politiques, tous  
intéressés par d'éventuelles contri-  
butions des chercheurs autochtones  
à l'élaboration de politiques dans  
leurs champs d'intérêt respectifs.

Le vendredi 7 décembre, les  
chefs d'équipe du Projet de cher-  
cheurs autochtones (PCA), une ini-  
tiative de recherche horizontale  
créée dans le but d'offrir une  
nouvelle approche de recherche  
stratégique sur les Autochtones,  
présenteront le résultat de leurs  
recherches initiales lors d'un  
atelier qui se tiendra dans le cadre  
de la Conférence nationale de la  
recherche sur les politiques. Au  
panel des chefs d'équipe David  
Newhouse de la Trent University,  
Larry Chartrand de l'Université  
d'Ottawa, Dawn Martin-Hill de  
l'Université McMaster, Jo-ann  
Archibald de l'Université de la  
Colombie-Britannique et Leroy  
Little Bear de l'Université de Leth-  
bridge se joindra Marlene Brant-  
Castellano, professeure émérite de  
l'Université Trent et ancienne co-  
directrice de la recherche à la  
Commission royale sur les peuples  
autochtones. Elle coprésidera le  
Projet de chercheurs autochtones  
conjointement avec Gail Valaskakis,  
auparavant doyenne de la faculté  
des Arts et des Sciences de l'Univer-  
sité Concordia et directrice de la



## Nouveau programme coop - Les dirigeants de demain au premier plan



Parlons au Canada

L'Université de Carleton annonce l'instauration d'une initiative d'enseignement coopératif dans le cadre de son Bachelior of Public Affairs and Policy Management (BPAPM). Créé en 1999 par le Arthur Kroeger College of Public Affairs de l'Université Carleton, ce programme a la fois unique et complet a été conçu avec la participation d'un comité consultatif composé de représentants des secteurs privé, public et bénévole. Il met l'accent sur l'excellence universitaire dans les domaines des relations publiques et de la gestion des politiques, ainsi que dans le développement de compétences pratiques et stratégiques. Voici en quoi consiste ce programme dynamique et tourné vers l'avenir :

- Un programme axé sur les relations publiques et l'élaboration des politiques... qui donnera aux étudiants les assises sur lesquelles ils pourront appuyer leurs connaissances théoriques et leurs compétences pratiques.
- Une étude approfondie des organisations et des processus (de tous les secteurs de la société) qui sont influencés par les politiques publiques et qui les influencent... afin de préparer les étudiants à jouer un rôle actif, que ce soit au gouvernement, dans une entreprise privée, dans le secteur bénévole, dans un organisme à but non lucratif, ou dans une organisation non gouvernementale ou internationale.
- Un mélange interdisciplinaire de cours couvrant une multitude de sujets liés aux politiques publiques... afin de mettre l'accent sur l'importance de bien comprendre l'élaboration des politiques de plusieurs points de vue : historique, économique, sociologique, juridique et politique.
- Après la première année, possibilité de choisir un secteur de spécialisation parmi les sept proposés : politique des technologies de l'information et des communications; étude du développement; droits de la personne; études internationales; politique

Le programme coop du BPAPM offre à ces organisations les services d'étudiants ayant plusieurs cordes à leur arc : connaissance des techniques et de la méthodologie de recherche, capacité d'effectuer de solides recherches, connaissances en planification stratégique, en analyse des politiques et en évaluation des programmes, pensée critique, aptitudes à résoudre des problèmes et excellente capacité de communication à l'oral et à l'écrit.

Pour plus d'information, consultez [www.carleton.ca/co-op](http://www.carleton.ca/co-op) ou communiquez avec Kathleen Hickey au (613) 520-2600, poste 2221, ou à [kathleen.hickey@carleton.ca](mailto:kathleen.hickey@carleton.ca)

Qu'il s'agisse d'un ministère ayant un mandat bien précis et des tonnes de documents de recherche à réviser, d'une entreprise privée qui souhaite réorganiser sa politique interne à la lumière des pratiques exemplaires, d'un institut de recherche sur les politiques ayant de nombreux projets en cours et pas assez de chercheurs, d'un organisme bénévole qui travaille sur une réorientation stratégique et qui n'a pas beaucoup de ressources financières et humaines pour le faire...

Le programme coop du BPAPM offre à ces organisations les services d'étudiants ayant plusieurs cordes à leur arc : connaissance des techniques et de la méthodologie de recherche, capacité d'effectuer de solides recherches, connaissances en planification stratégique, en analyse des politiques et en évaluation des programmes, pensée critique, aptitudes à résoudre des problèmes et excellente capacité de communication à l'oral et à l'écrit.

Pour plus d'information, consultez [www.carleton.ca/co-op](http://www.carleton.ca/co-op) ou communiquez avec Kathleen Hickey au (613) 520-2600, poste 2221, ou à [kathleen.hickey@carleton.ca](mailto:kathleen.hickey@carleton.ca)

# Finalistes du Prix pour les médias

Mary Janigan

Le fossé des richesses (titre original : The Wealth Gap)

Maclean's

Le 28 août 2000

Dans son article, Mary Janigan pose les questions suivantes : Les biens nantis du Canada s'enrichissent-ils davantage à mesure que les plus démunis s'appauvrissent ? Assisté-t-on à la disparition de la classe moyenne ? Nous vous présentons un extrait de cet article.

« Si on tient compte de l'inflation, le revenu familial moyen des familles canadiennes, y compris la

rémunération, les placements et les régimes de retraite privés, a dépassé en 1998 le pic de 1989, passant de 54 508 \$ à 55 224 \$. Cependant, en parallèle avec la période de prospérité, on assiste à une étonnante augmentation de l'inégalité, au moment où la part de

revenu des riches augmente aux dépens de la plupart des autres citoyens. Selon Charles Beach, économiste à l'Université Queen, l'augmentation de l'inégalité est la tendance qui se dessine à long terme, et il en est

attesté. Certes, la « tarte » est plus grosse, mais elle se subdivise inégalement.

La situation est à ce point troublante qu'en coulisse, l'inégalité des revenus est devenue l'enjeu principal du gouvernement et du milieu universitaire. Personne ne s'entend sur la cause, car plusieurs facteurs entrent en jeu, des changements technologiques à la baisse des effectifs syndicaux. Personne ne s'entend non plus sur la solution, parce que chacun est malheureux

eusement conscient que pour plusieurs citoyens, comme Mme Herron, la solution est complexe et inclut à la fois le revenu et la formation ciblée. Cependant, après la publication en juin d'un rapport de Statistique Canada sur le revenu en 1998, tous s'accordent à dire que le problème ne se règle pas et qu'il empire probablement.

Pierre Trudel

La perception négative des droits ancestraux

Le Devoir

Le 23 juin 2001

Dans « La perception négative des droits ancestraux » publié dans *Le Devoir*, Pierre Trudel examine la question des droits autochtones. En utilisant des éléments de preuve historiques et actuels, il invite le lecteur à concevoir des solutions possibles à un problème devant être appréhendé avec ouverture d'esprit.

« Entre les crises politiques ou médiatiques, les deux arguments les plus courants qui rendent difficiles et irritants les droits ancestraux sont ceux-ci. Première-

ment, les droits ancestraux sont perçus comme étant

contraires à la philosophie générale des droits humains. Il s'agit de droits qui créent une inégalité aux dépens des autres Canadiens. Compte tenu de l'importance actuelle de la notion d'égalité des droits, sur laquelle repose aujourd'hui la définition du citoyen et de ce qui, officiellement, cimenter le lien social, ce qui apparaît comme une exception à la règle irrite d'autant plus qu'elle contredit les fondements idéologiques du lien social. (La « discrimination positive » découle des lois d'équité en emploi se trouve dans une situation comparable; dans les deux cas, parfois, la majorité croit ses intérêts menacés par ces droits, qui apparaissent

comme des privilèges.)

L'autre difficulté réside dans la perception du caractère anachronique des droits ancestraux. On s'inquiète de voir reconnaître de plus en plus de droits différents et du fait qu'il serait de plus en plus compliqué d'en tenir compte. Cette perception peut changer à l'avenir de l'histoire du statut particulier des autochtones. On s'aperçoit alors que ces « complications » ont, dans une certaine mesure, toujours existé. Qui aurait pu imaginer, voici quelques décennies, l'existence des nombreuses conventions collectives, différentes et complexes, qui régissent de nos jours les relations de travail ? Cette comparaison permet de relativiser la perception du caractère irréaliste des droits ancestraux. Les englober dans le débat sur la nature du fédéralisme canadien et du droit des peuples permet de mieux

atteindre l'objectif de neutralité à leur égard. »

Stephen Hume

L'odyssée de l'énergie (titre original : An Energy Odyssey)

Vancouver Sun

Du 2 au 16 juin 2001

Dans sa série de vingt et un articles portant sur l'énergie, Stephen Hume scrute les ramifications économiques, sociales et politiques de la guerre des combustibles fossiles entre le Canada, le Mexique et les États-Unis. L'extrait qui suit est tiré de l'article du 9 juin 2001 intitulé « Le pétrole, beaucoup plus omniprésent qu'on ne le croit. Qu'on le veuille ou non, le pétrole façonne le monde moderne. » (titre original : "Petroleum is far more pervasive than we think: Like it or not, petroleum makes our modern world possible").

« Chacun sait que le pétrole constitue la ressource stratégique de l'époque. Des armées se sont battues pour elle. Des empires sont tombés pour l'avoir convoitée. En temps de crise nationale, le pétrole est l'une



Le système canadien des

normes est fondé sur un partenariat entre les secteurs public et privé (non seulement le gouvernement

fédéral et le secteur privé, mais aussi les gouvernements provinci-

aux et territoriaux et des intérêts non gouvernementaux). Ainsi,

dans le cadre de l'évaluation permanente des politiques publiques,

le fédéral, les provinces et les territoires devront évaluer les rôles, les

responsabilités et les infrastructures qui permettent de dégager des con-

sensus dans les secteurs industriels. Chaque secteur ayant son caractère

particulier, le défi des gouvernements est donc de les guider en gardant à l'esprit le bien commun de

tous les Canadiens.

*Investir dans la normalisa-*

*tion, c'est permettre au Canada de*

*maintenir et de rehausser sa position dans le monde. L'élaboration*

*d'une démarche cohérente à l'égard des stratégies de normalisation*

*repose en majeure partie sur le gou-*

*vernement fédéral, de concert avec le Conseil canadien des normes, les*

*provinces et les territoires, l'industrie et les autres intervenants.*

**Loïse De Silva**

Conseil canadien des normes

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec Loïse De Silva, à l'adresse [ldsilva@scscc.ca](mailto:ldsilva@scscc.ca), ou au (613) 238 3222.

ciales s'articulant autour d'exigences réglementaires. L'harmonisation n'est pas encore entrée dans les mœurs au Canada, contrairement à ce qu'on observe en Europe.

En 1999, les participants à un colloque fédéral-provincial-territorial sur les questions que doivent régler les gouvernements

du Canada en matière de normes en sont arrivés à la conclusion que

ces derniers doivent examiner les possibilités de coordination interne

pour être en mesure de coopérer à l'externe. À cet égard, deux des

principales recommandations formulées au colloque étaient les

• Le Conseil des normes et les organisations de normalisation

devraient, avec le concours des gouvernements, examiner la possibilité de mettre sur pied des

comités sectoriels d'élaboration des normes. Ainsi, chaque

secteur serait mieux à même d'étudier les dossiers d'un point

de vue stratégique. On pourrait au besoin créer des comités

sectoriels temporaires dans des domaines d'intérêt stratégique

pour le Canada, afin de tester ce mécanisme de façon plus

approfondie.

• Tous les gouvernements devraient examiner les possibilités de coordination interne

pour que les comités puissent tenir compte d'une plus vaste

gamme d'intérêts gouvernementaux.

L'intégration de la normalisa-

tion aux politiques publiques n'est pas seulement une bonne idée, c'est une obligation énoncée dans divers

traités et accords commerciaux. En tant que signataire de l'accord

de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce, le Canada

s'est engagé à éliminer ces obstacles en faisant appel aux normes inter-

nationales lorsque cela est possible. Au pays, l'Accord sur le commerce

intérieur (ACI) propose l'élimination des obstacles à ce type de

commerce à l'aide des normes nationales établies, des normes

internationales. Dans l'ACI, les dispositions concernant les normes

invitent les parties à recourir au SNM dans la mesure du possible et

à élaborer les normes qu'ils jugent nécessaires.

**PARTICIPATION DES SECTEURS ET LEADERSHIP GOUVERNEMENTAL**

Pour être efficace comme instrument de politique publique, le

recours à la normalisation exige de la part des gouvernements

un important engagement de philosophie.

Par exemple, il n'existe pas en ce moment, au niveau national, de

mécanisme global de coordination entre les organes de réglementation

normative et les organismes qui mènent des négociations commer-

*Programme de recherche*

# La normalisation, un outil de politique horizontale

tions qui s'occupent de l'élabora-  
tion, de la promotion et de la mise  
en œuvre des normes au Canada.

## PARTENAIRES

Le SNM compte sur les solides

partenariats qu'il contribue à établir  
entre les secteurs public et privé.  
La chose devient particulièrement

Comme la plupart des pays faisant  
commerce à l'échelle mondiale, le  
Canada reconnaît depuis longtemps  
que les normes constituent l'un des  
éléments importants d'encadrement  
des marchés. C'est sur elles que  
s'appuient les négociations com-  
merciales et le commerce inter-  
national, elles complètent ou  
remplacent la réglementation

tion, elles permettent aux  
Canadiens de se brancher  
sur le monde et au Canada  
de suivre le rythme de  
l'évolution de l'économie  
du savoir, et elles peuvent  
offrir des solutions nova-  
trices qui pourraient très  
bien placer l'industrie  
canadienne parmi les  
chefs de file mondiaux.

La normalisation internationale  
est l'un des éléments essentiels du  
processus de mondialisation qui ont  
largement contribué à l'accroisse-  
ment de la mobilité des gens, des  
biens et des services à l'échelle de  
la planète. Le fer de lance de cette  
normalisation volontaire interna-  
tionale est l'Organisation interna-  
tionale de normalisation (ISO),  
une fédération mondiale d'organes  
nationaux qui a été mise sur pied  
pour faciliter la coordination inter-  
nationale et l'harmonisation des  
normes.

Au Canada, le membre ISO  
officiel est le Conseil canadien des  
normes, qui a pour mandat de pro-  
mouvoir une normalisation volon-  
taire efficace au pays. Son travail  
s'effectue dans le cadre du Système  
national de normes (SNS), un  
réseau de personnes et d'organisa-

## L'intégration de la normalisation aux politiques publiques n'est pas seulement une bonne idée, c'est une obligation énoncée dans divers traités et accords commerciaux.

évidente lorsqu'on regarde le rôle  
de plus en plus important que joue  
la normalisation en tant qu'instru-  
ment de politique gouvernementale.

Il arrive souvent que les gou-  
vernements fédéral et provinciaux  
rendent les normes obligatoires,  
par référence ou incorporation,  
dans les lois qu'ils adoptent. Dans  
d'autres cas, les gouvernements  
comptent sur le secteur privé pour  
veiller à l'intérêt public, et notam-  
ment sur l'industrie pour assurer  
la présence de processus de gestion  
et de production qui réduiront les  
risques de préjudice pour le grand  
public. La normalisation est sou-  
vent l'un des principaux éléments  
de ces processus.

La normalisation offre un  
certain nombre d'avantages aux  
décideurs. Les normes sont l'aboutis-  
sissement d'un processus de deve-  
loppement ouvert et consensuel

produisant des exigences  
techniquement réalisables et  
acceptables pour la plupart des  
intervenants. Dans la majorité des  
pays industrialisés, la normalisation  
est également à l'origine de la mise  
en place d'une infrastructure effi-  
cace et bien développée d'évalua-  
tion de la conformité. Ainsi, le  
respect des réglementa-  
tions à caractère normatif  
est habituellement élevé,  
ce qui donne la possibilité  
de contenir les coûts de  
surveillance et d'applica-  
tion.

La normalisation est  
également liée à des ques-  
tions vitales comme le  
changement climatique et  
la mise en œuvre du pro-  
tocol de Kyoto, la sécurité de la  
technologie de l'information et le  
respect de la vie privée, pour n'en  
citer que quelques-unes. Le Canada  
a un certain poids dans les forums  
où ce sujet est abordé. L'ISO, par  
exemple, comprend un comité  
technique sur les systèmes de ges-  
tion environnementale (responsable  
de la série de normes ISO 14000)  
et un groupe spécial sur le change-  
ment climatique. Les deux organes  
sont gérés par des Canadiens, il est  
de plus en plus reconnu que tout le  
travail effectué par le Canada pour  
respecter les obligations du proto-  
cole de Kyoto pourrait en partie  
inclure les travaux de ces organes.



organismes d'intermédiation signent des contrats avec des agences gouvernementales qui leur donnent le mandat d'implanter des politiques de soutien au réseautage et à l'apprentissage. Un grand nombre d'organismes régionaux de développement économique, de promotion de l'innovation et de transfert de technologies qui existent partout au Canada, implantent actuellement des politiques gouvernementales à partir de mandats qui leur sont octroyés par des agences gouvernementales.

### CONCLUSION :

Le renouvellement des perspectives attribuant des rôles beaucoup plus pro-actifs aux régions et aux conseillers en développement économique et technologique des agences gouvernementales et l'implantation de politiques gouvernementales de soutien au développement des régions par des organismes d'intermédiation économique qui reçoivent le mandat de promouvoir le réseautage et l'apprentissage dans leur milieu régional se conjuguent pour singulièrement compliquer l'évaluation et la reddition des comptes en matière de politiques de soutien au développement des régions. Ce sera le prix à payer pour développer des politiques susceptibles de doter les différentes régions canadiennes d'avantages comparatifs propres dans le contexte de l'économie du savoir où d'une part, la compétition est globale et, d'autre part, le développement est régional. Le mariage des communautés innovantes et

la part de chacune des deux parties. exigera beaucoup d'adaptations de

Réjean Landry  
Université Laval

l'émergence de réseaux, de grappes (clusters) et de collaborations régionales en matière d'innovation.

- Créer ou adapter pour le niveau régional des programmes visant à renforcer les capacités d'absorption des nouvelles technologies, et plus généralement, l'apprentissage au niveau des firmes individuelles ainsi que l'apprentissage collectif par l'interaction entre les firmes et les autres acteurs de leur milieu régional.

- Améliorer l'infrastructure sociale institutionnelle dont les firmes dépendent en matière de R&D, technologies avancées et innovation.

Ces caractéristiques distinctives de ces politiques ont pour effet de transformer le rôle des agents de programmes et des agences gouvernementales. Le rôle traditionnel des conseillers en développement économique des agences gouvernementales se limitait jusqu'à tout récemment à attendre passivement d'être contactés par les clients des programmes dont ils avaient la charge de l'implantation. Le programme des initiatives régionales stratégiques (IRS) de Développement économique Canada (DEC), par exemple, repose sur une logique qui exige que ses conseillers adoptent un rôle très pro-actif qui les amène à faire travailler en collaboration les acteurs de la région où ils oeuvrent. Par ailleurs, des initiatives en cours dans plusieurs pays européens et ici au Canada suggèrent que l'implantation des politiques de soutien au développement des régions tend de plus en plus souvent à se réaliser non pas directement par des agences gouvernementales mais plutôt par des organismes d'intermédiation économiques. Ces

qui met l'accent sur la création de réseaux, de grappes (clusters), le travail en partenariat et, plus généralement, la collaboration horizontale.

- Les interventions gouvernementales tendent de plus en plus à s'appuyer sur une connaissance approfondie du contexte des entreprises, en particulier du contexte régional dans lequel s'insèrent la R&D, l'utilisation des technologies avancées et l'innovation de produits et procédés de fabrication.

- Les interventions gouvernementales tendent de plus en plus à utiliser l'infrastructure sociale institutionnelle régionale dont dépendent les entreprises comme levier pour stimuler l'innovation au niveau régional.

- Les interventions gouvernementales qui visent à stimuler l'innovation tendent de plus en plus à prendre la région comme site stratégique de mise en œuvre de nouvelles formes de gouvernance de l'innovation.

## UNE VISION RENOUVÉE DES MODES D'IMPLANTATION DES POLITIQUES DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS

- L'examen des programmes de soutien au développement des régions suggère que l'instauration de nouvelles formes de gouvernance régionale d'innovation tend à émerger en mettant l'accent sur quatre éléments principaux :
  - Créer ou augmenter le consensus des acteurs régionaux en organisant des activités qui débouchent sur la formulation de stratégies régionales d'innovation.
  - Créer ou renforcer les valeurs sociales telles que la confiance et la réciprocité pour permettre

situation. Le passage d'un milieu potentiellement innovateur à un milieu innovateur pourrait se réaliser en agissant sur la variable d'apprentissage. La cellule 3 représente une situation où l'apprentissage est élevé mais le réseautage faible. Cette situation en est une où l'innovation se réalise sans qu'il existe de milieu. Ce cas correspond aux espaces métropolitains. Ce type de situation appelle une politique d'animation régionale qui vise à développer les liens et les valeurs qui consolident les liens entre les acteurs. La cellule 4 traduit le cas d'une région où les indicateurs de réseautage et d'apprentissage sont élevés. Il s'agit du cas type du milieu innovateur. Ce cas est utile

Tableau 2 :  
Classification des programmes de soutien à l'innovation  
et aux milieux innovateurs

Les instruments de politiques de la cellule A ciblent les entreprises en soutenant les intrants de production ; instruments traditionnels ; exemples : subventions à la formation, au recrutement, à la R&D, etc. ; bilan : instruments sur-utilisés.	Les instruments de politiques de la cellule C visent le milieu régional en soutenant les intrants de production ; instruments favorisant la coopération ; exemples : projets d'alliances de R&D, projets de centres université-industrie, centres collectifs de transfert de technologie ; instruments utiles pour favoriser le partage des connaissances entre les entreprises d'une même région.
Les instruments de politiques de la cellule B soutiennent les entreprises en soutenant le développement des capacités d'innovation : instruments pro-actifs ; exemples : coaching d'entreprises, centres d'innovation, prise, intelligence stratégique, etc. ; instruments intéressants lorsque la concentration de firmes innovatrices est faible dans une région donnée.	Les instruments de politiques de la cellule D visent le milieu régional en soutenant le développement des capacités d'innovation : instruments innovateurs ; exemples : courtiers pro-actifs de connaissances, soutiens de grappes (clusters), soutiens de réseaux, soutien de plans régionaux de développement, etc. ; instruments sous-utilisés ; instruments à implanter suite à l'implantation des instruments de politiques des cellules B et C.

\*Adapté de Claire Nauwelaers et René Wintjes (2000)

Pour montrer la cible que doivent viser les politiques de soutien aux régions.  
Au total, l'objectif ultime des artisans des politiques est de diagnostiquer les situations régionales et ensuite élaborer des politiques publiques susceptibles de faire passer progressivement les régions des cellules 1, 2 ou 3 vers la cellule 4, c'est-à-dire, vers la situation de milieu innovateur. Quelles sont donc au juste les caractéristiques distinctives de ces politiques ? Il n'existe pas de politiques universelles capables de répondre à cette diversité de situations.

Aux politiques traditionnelles de soutien aux régions qui ont eu tendance à cibler les entreprises individuelles dans une logique de soutien des intrants de production récentes ciblant cette fois le milieu régional dans une logique de soutien des capacités d'innovation. Le tableau 2 résume de façon très schématique le portrait auquel sont arrivés Claire Nauwelaers et René Wintjes (2000) dans leur évaluation de 40 instruments de soutien à l'innovation implantés dans 11 régions européennes. Les résultats de leur évaluation suggèrent que les politiques de soutien aux régions doivent être taillées sur mesure pour répondre à la grande diversité des situations de départ.

Les politiques récentes visent à améliorer l'interface entre les entreprises et les acteurs de leur milieu, ainsi qu'à améliorer l'infrastructure dont dépendent les entreprises. Ces nouvelles politiques comportent, selon les experts, des implications importantes :  
• Les interventions gouvernementales tendent de plus en plus à adopter une approche interactive



Tableau 1 :  
diagnostic de quatre types de milieu régional

Indicateur synthétique de réseautage			
Indicateur synthétique d'apprentissage	Réseaux faibles	Réseaux forts	
Apprentissage faible	Pas d'innovation	Milieu potentiellement innovateur	(2)
		Milieu innovateur	(4)
Apprentissage élevée	Innovation sans milieu		(3)
			(1)

\*(Adapté de Maillat, 1992)

- un indicateur synthétique d'apprentissage mesurant la création d'innovation, de compétences et de savoir-faire d'un milieu régional.

La combinaison des logiques

de réseautage et d'apprentissage

permet de distinguer quatre types

de milieu régional (Tableau 1).

La cellule 1 représente une

région dans laquelle les réseaux sont

peu développés et l'apprentissage

faible. Les régions ressources de

plusieurs régions du Canada pour-

raient se rapprocher de cette situa-

tion. Le passage d'un milieu où il n'y

a ni milieu, ni innovation, appelle

des actions sur la variable réseau-

tage et sur la variable apprentissage.

La cellule 2 représente une situation

où les réseaux sont forts mais l'ap-

prentissage faible. Il s'agit de régions

potentiellement innovatrices. Les

régions du Canada dont la structure

industrielle est très diversifiée

représentent des exemples de cette

l'interaction.

apprenantes, d'apprentissage par

milieux innovateurs, de régions

un événement, bref, à parler de

un processus plutôt que comme

de développement régional comme

voir passif de ressources, à voir le

des logiques d'apprentissage con-

stituent des instruments utiles tant

pour diagnostiquer la situation des

régions que pour imaginer des poli-

tiques de soutien des régions. Ces

constatations permettent de décrire

par deux indicateurs synthétiques

les cibles des politiques de soutien

à l'adaptation et à l'innovation dans

les milieux régionaux :

• un indicateur synthétique de

réseautage mesurant la dimen-

sion organisationnelle des

réseaux, de leur cohésion et

de leur variété;

ment économique. Un nombre

croissant d'experts et de décideurs

en sont venus à distinguer claire-

ment deux phénomènes complè-

mentaires : 1) la compétition se

déroule au niveau mondial mais

le développement économique

se réalise au niveau des régions.

La distinction de ces deux phéno-

mènes a engendré un renouvelle-

ment de la lecture des avantages

comparatifs qui, contrairement à

ce qui était le cas dans la vision tra-

ditionnelle, n'est plus uniquement

fondée sur les combinaisons nou-

velles de diverses formes de capital

physique mais sur l'utilisation du

savoir. Ainsi, l'augmentation du

bassin du savoir et l'avènement des

technologies de communication qui

rendent le savoir codifié accessible

également à tous partout sur la

planète à peu près instantanément

ont eu pour effet de mettre en évi-

dence l'importance du savoir tacite

comme facteur de production et le

fait que la facilité de l'échange de

savoir tacite entre des personnes et

des organisations dépend du con-

texte social.

Cette façon de voir suppose

que le savoir est incorporé dans

des réseaux et des communautés

et que le capital social est un ingrè-

dient essentiel pour comprendre de

développement économique régio-

nal. Le capital social contribue à

réduire les coûts de recherche et

l'analyse d'information, les coûts de

prise de décision ainsi que les coûts

d'implantation et de suivi des déci-

sions prises.

Cette vision renouvelée du

développement régional a amené

les experts à concevoir les régions

comme des acteurs du développe-

ment plutôt que comme un résér-



## Vers des communautés innovantes soutenues par des politiques ingénieuses

sont implantées par des tiers plutôt que directement par des agences gouvernementales.

### UNE VISION RENOUVELÉE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL ET RÉGIONAL

Une vision renouvelée du développement économique local et régional a émergé au fur et à mesure qu'on a mieux compris

Trois changements majeurs se conjuguent pour renforcer l'art-mage communautés et politiques publiques : d'abord, en préalable, un renouvellement considérable de la vision du développement économique au niveau local et régional; ensuite, en soutien, un renouvellement tout aussi considérable des politiques publiques de soutien au développement local

### Une vision renouvelée du développement économique local et régional a émergé au fur et à mesure qu'on a mieux compris les implications d'un postulat simple mais fondamental : si la compétition économique est mondiale, le développement économique est local et régional.

Les implications d'un postulat simple mais fondamental : si la compétition économique est mondiale, le développement économique local et régional. La vision traditionnelle du développement économique local et régional considère le développement comme un événement. Le développement prend la forme concrètes d'événements en ce sens qu'il résulte de décisions prises par des politiciens et des investisseurs qui sont extérieurs au milieu local. Cette vision du développement attribue un rôle passif à la région et aux acteurs locaux dont le rôle principal est de valoriser les ressources de leur région et de « quêter » des projets d'investissements auprès des gouvernements. Les politiques publiques associées à cette vision traditionnelle

et régional; puis, enfin, un renouvellement insoupçonné des modes d'implantation des politiques de soutien au développement des communautés et des régions. Cet article aborde tour à tour ces trois questions en tenant de mettre en évidence trois propositions : 1) Les communautés et les régions deviennent des acteurs actifs de leur développement économique; 2) les politiques traditionnelles de soutien au développement des communautés et des régions qui visaient les entreprises sont maintenant arrivées à des politiques qui visent également le soutien au système régional; 3) les conseillers économiques et technologiques des agences gouvernementales implantent les politiques en adoptant un rôle proactif plutôt que réactif et de plus en plus de politiques de développement régional

renvoient le plus souvent à des politiques d'adaptation de la main-d'œuvre et à des politiques de soutien à des industries en déclin ou des entreprises en difficulté. Les seules politiques véritablement régionales que les tenants de la conception traditionnelle mettent en œuvre concernent la promotion des facteurs d'attraction — le plus souvent des ressources naturelles — de leurs régions. Ces politiques ont également pour caractéristique de prendre l'entreprise individuelle comme cible. Au total, la vision traditionnelle du développement envisage le développement comme un événement provenant de l'extérieur où la région est passive et les politiques soutiennent des entreprises individuelles.

#### Deux facteurs principaux

ont contribué à faire émerger une nouvelle vision du développement des régions : le succès exemplaire de certaines régions et une compréhension renouvelée du processus de développement des régions. Le revirement de situation de plusieurs régions en déclin qui sont devenus des cas exemplaires de succès en matière de développement régional, notamment dans le nord de l'Italie a fouetté l'imagination des décideurs de politiques et des chercheurs. Plus près de nous, le développement économique et industriel de la région de la Beauce au Québec, représente également un cas de succès exemplaire qui inspire tant les décideurs de politiques que les chercheurs. De nombreux autres cas exemplaires pourraient être cités.

Le second facteur qui a suscité un renouvellement de vision tient à notre compréhension du développe-





<http://www.unesco.org/most/bpikireg.htm>

Le Centre pour la recherche et les réseaux consultatifs internationaux, en collaboration avec le programme Gestion des transformations sociales de l'UNESCO a monté une base de données sur les pratiques exemplaires en matière de connaissances ancestrales. Cette base de données contient des exemples de projets mettant ces connaissances à profit et ayant porté fruit dans le domaine des stratégies de survie durables et rentables en Afrique, en Asie, en Europe et en Amérique latine. On peut faire des recherches par région, par sujet ou méthodologie ou à l'aide de l'index des organismes participants. On y trouve aussi une description des projets, y compris une discussion sur leurs forces et leurs faiblesses et sur la possibilité de répéter les expériences.

[http://www.progressive.gov.se/sec\\_intro.asp](http://www.progressive.gov.se/sec_intro.asp)

En juin dernier, des décideurs et des experts du Canada et des 14 pays membres du réseau de gouvernance progressive ont discuté des « pratiques exemplaires de gouvernance progressive ». La réunion a porté principalement sur les approches pratiques et progressistes dans sept domaines : les soins de santé, l'aide sociale active, le crime lié à la drogue, le multiculturalisme, l'environnement durable, l'insertion sociale (en particulier le fossé numérique) et le cercle vertueux international de développement économique et social. Les rapports des divers pays sur les projets de pratiques exemplaires de gouvernance progressive sont disponibles sur le site Web.

## Qui a peur de l'État?

Le gouvernement devient-il moins puissant? Bat-il en retraite devant la prolifération d'organismes non gouvernementaux, de sociétés multinationales et d'organisations internationales? Les essais de cette collection font valoir que, contrairement à ce que prétendent certains populistes du secteur privé, l'État est le mieux placé pour agir comme chef de file dans l'élaboration des politiques dans un monde en évolution rapide, et qu'il devrait préserver et affiner cette compétence. En examinant les interactions entre le gouvernement, les organisations internationales, la société civile et le secteur privé, les auteurs montrent que le gouverne-

<http://www1.oecd.org/tids/leed/what.htm>

Le programme LEBD (Local Economic and Employment Development - Création d'emplois et développement économique au niveau local) de l'OCDE repère et évalue les innovations en matière de création d'emplois, d'entrepreneuriat et de développement local. D'une part, le programme met l'accent sur l'échange de connaissances en ce qui a trait aux pratiques exemplaires et aux leçons à tirer des expériences en vue d'élaborer de nouvelles politiques et d'augmenter la portée et l'efficacité des politiques existantes. D'autre part, il amène les secteurs privé et public et les organismes sans but lucratif à améliorer les politiques gouvernementales, à surveiller les pratiques actuelles et à proposer de nouvelles méthodes favorisant le travail indépendant et l'entrepreneuriat dans le contexte du développement économique local et de la création d'emplois.

<http://www.iresco.fr/labos/grass/themes.htm>

Le Groupe de Recherche et d'Analyse du Social et de la Sociabilité (GRASS) est une unité de recherche associée entre le Centre Nationale de la Recherche Scientifique (CNRS) et l'Université Paris 8, implantée à l'Institut de recherche sur les sociétés contemporaines (IRESCO). Constitué autour de la relation entre politiques publiques et transformation des sociabilités, le domaine de recherche couvert par le GRASS s'articule autour de 5 axes thématiques : politiques sociales et citoyenneté, politique de la famille et de l'identité, politiques de gestion des risques, travail et insertion des jeunes, et culture et vie publique.

ment, loin de stagner, se trouve dans un état permanent de transformation et de revitalisation. Il prépare les citoyens à des changements qui semblent souvent inévitables, d'autres fois il fait fi à la direction que prennent ces changements, ou à leurs modalités, et il leur résiste même. Le gouvernement continue à jouer un rôle important — peut-être le plus décisif — dans le processus de gouvernance.

Pour plus d'information, voir Gordon Smith et Daniel Wolfish (Ed), *Qui a peur de l'État?* Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2001.



**Opportunités 2000** est un regroupement régional d'entreprises, d'organismes communautaires, de gouvernements et de particuliers qui travaillent conjointement à réduire la pauvreté dans la région de Waterloo. Cette initiative vise à trouver des solutions pratiques et efficaces pour lutter contre la pauvreté au Canada en faisant appel au leadership communautaire, en aidant les acteurs locaux dans l'élaboration de projets pour trouver de nouvelles sources de revenu et des emplois pour les gens qui vivent dans la pauvreté, en menant des études innovatrices sur les stratégies en matière de pauvreté et de réduction de la pauvreté et en communiquant les résultats à grande échelle. Pour plus d'information, consultez le <http://www.op2000.org>.

**La Commission du droit du Canada**, en collaboration avec le Mouvement pour la représentation équitable au Canada, a lancé une initiative de réforme électorale. La Commission veut favoriser le dialogue public sur les divers systèmes électoraux pouvant remplacer le système actuel. Parmi les projets figurent : une étude des expériences d'autres pays ayant engagé une réforme de leur système électoral, un forum (dans chacune des circonscriptions électorales) visant à solliciter la participation de la population, et une proposition sur la meilleure façon pour les Canadiens de s'engager dans l'éducation civique et dans le processus de délibération et de prise de décision relatif à la réforme du système électoral. Pour plus d'information ou pour participer, consultez le <http://www.lcc.gc.ca/tr/themes/gr/index.html>.

**Le Programme d'assistance technique au développement économique communautaire (PATDEC)** est un programme pancanadien bilingue qui aide les organisations communautaires, rurales et urbaines, à accéder à l'assistance technique dont elles ont besoin pour promouvoir le développement local, l'emploi et l'entrepreneuriat. Le PATDEC a été conçu pour répondre aux besoins urgents de renforcement des capacités dans les communautés présentant des taux inacceptables de chômage, de pauvreté et de désintégration sociale, en favorisant la formation, le développement des infrastructures, le regroupement et l'analyse des expériences et la mise en œuvre de pratiques exemplaires. Pour plus d'information sur les activités du PATDEC et sur sa façon innovatrice de travailler avec les communautés et les intervenants, consultez le [www.carleton.ca/cedtap](http://www.carleton.ca/cedtap).

**The Electronic Commons/L'Agora Électronique** est un site national à but non lucratif créé par des Canadiens et pour les Canadiens, qui encourage l'échange d'information, d'opinions et de ressources. Cette initiative vise à réduire le fossé numérique en établissant le rôle de la société civile sur Internet, en apprenant aux gens comment utiliser les nouveaux médias, en assurant un accès universel à la connaissance en ligne et en favorisant le développement humain. Ce site ([www.ecommons.net](http://www.ecommons.net)) est actuellement dans une période de développement qui devrait durer 6 mois. Vous y trouverez les « Nouvelles netoyennes » et de nombreux forums de discussion.

**Les coopératives : des outils pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle** est un nouveau bulletin publié par le Secrétaire aux coopératives en collaboration avec la *Canadian Co-operative Association* et le Conseil canadien de la Coopération. On y présente des expériences positives qu'ont vécues les 10 000 coopératives du Canada qui emploient 150 000 personnes dans les régions urbaines et rurales. Le bulletin parle de la contribution des coopératives au développement local, à la stabilité économique, au développement économique des populations autochtones, à l'entrepreneuriat, à l'inclusivité, à l'innovation, à la formation des jeunes et à l'emploi. Pour plus d'information, consultez le <http://www.agr.ca/policy/coop/oct01/21st.f.pdf>.

**Le Rapport de conjoncture 2001 du Conseil de la science et de la technologie du Québec** explore la dimension régionale de l'innovation. En comparant les indicateurs de nombreuses régions, le rapport met en lumière les facteurs scientifiques et technologiques de réussite et le rôle des politiques gouvernementales dans l'appui à l'innovation. Le rapport recommande trois objectifs principaux : identifier les besoins et les stratégies de chacune des régions, s'assurer que les initiatives du gouvernement répondent aux besoins des régions et utiliser de nouveaux outils pour améliorer la connaissance des systèmes régionaux d'innovation. Pour plus d'information, visitez le <http://www.cst.gouv.qc.ca/ftp/Conjoncture2001/Resume2.pdf>.



canadiens Will Kymlicka, Wayne

Norman, Daniel Weinstock, pour ne nommer que ceux-là. Des colloques sont organisés, les échanges sont nourries et riches. Les propos de l'économiste Elie Cohen, dans *La Tentation hexagonale, la source-rainette à l'épreuve de la mondialisation*, publié chez Fayard, en 1996, sont également des plus intéressants. Mentionnons aussi Michel Wievorka, de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) et son dernier ouvrage *La différence*, publié chez Balland.

La revue *Les Temps modernes*

a consacré son édition de septembre-octobre-novembre 2000 à « La souveraineté ». Entre autres articles dignes de mention: celui du politologue Paul Alliez (également élu local régional du sud-est de la France) « Souverainistes versus fédéralistes : la controverse française » qui offre une synthèse remarquable et propose des pistes de solution ouvrant de nouveaux champs vers la politique délibérative, la recherche d'une alternative à la souveraineté. Mais reconnaît-il lui-même, « ces perspectives (...) restent assez peu prégnantes dans le débat français, comme si elles devaient se briser sur la solidité du modèle historique national constitué en horizon de la pensée sur la souveraineté. Elles en sont pourtant une issue inéluctable ».

Marc Berthiaume

Attaché politique,  
Ambassade du Canada à Paris

L'ancien Premier ministre

Pierre Mauroy est un ardent défenseur de la décentralisation mais dépense beaucoup d'énergie dans son article à bien préciser: « J'aurais tout pour faire un régionaliste. Or je ne le suis pas. Pourquoi? Parce que (...) les tensions se concentrent dans les particularismes. Les guerres identitaires (...) sont d'une cruauté inouïe. J'ai pu observer chez nos voisins belges à quel point le fossé entre Flamands et Wallons s'est accrue depuis la fédéralisation : hostile, paralysée. »

Cela dit, d'autres idées et options s'expriment aussi dans la société française, certes de façon moins spectaculaire mais elles marquent de plus en plus le paysage intellectuel français. Des intellectuels et des journalistes, des leaders d'opinion acceptent, au sein de tribunes moins médiatiques, d'offrir d'autres approches, participent aux échanges avec d'autres chercheurs, ailleurs dans le monde, notamment des Canadiens.

Pensons ici entre autres

au professeur Alain Dieckhoff, du Centre d'études et de recherches internationales, dont *La Nations dans tous ses Etats-Les identités nationales en mouvement*, publié en 2000 chez Flammarion, est particulièrement stimulant et témoigne de la recherche d'une nouvelle citoyenneté intégrant à la fois les identités et la nécessité de repenser les structures politiques des actuels États Nations. Il est en contact avec les chercheurs

« Il n'y a pas lieu de rougir de la tradition française de centralisation comme il est de bon ton de le faire aujourd'hui, écrit Julliard. (...) La culture nationale qui en est résultée a parfois étouffé les cultures régionales, c'est vrai. Mais au total, elle a plus créé qu'elle n'a détruit; elle a contribué à faire de la France un des hauts lieux de l'esprit ». Et si « les nations sont désormais condamnées à se fédérer pour exister », il ne faut jamais oublier « que le niveau national doit être sauvegardé comme lieu essentiel de formation de la volonté collective; c'est-à-dire comme lieu politique ». Et toujours, cette crainte du communautarisme qui « sape l'homogénéité sociale de l'État-nation se réclamant des droits pour les communautés ».

Le spectre d'une France trans-

formée en Fédération des régions, en écho à l'Europe des Régions souhaitée par certains, est agité par l'ancien ministre Jean-Pierre Chevènement, de même que la création d'une Fédération européenne, « c'est en l'absence d'un peuple européen, souhaiter un État qui ne soit soutenu par aucune identité collective réelle (...) et prêterait le flanc à des identifications régionalistes et nationalistes en un sens non républicain. (...) Il n'est pas question de nier l'existence de communautés culturelles mais de refuser qu'elles soient comme telles, politiquement fondatrices ».

## Revue de presse : le renouveau du débat identitaire en France

« La montée du péril communautaire (...) ronge les démocraties occidentales de l'intérieur et (...) prend peu à peu, sans résistance, la relève des anciens mythes totalitaires » (Alain-Gérard Slama).  
L'écrivain Philippe Muray estime qu'« À l'âge des émeutes, qui aura occupé les derniers siècles de la période historique, succède

La France, « une et indivisible », à la « citoyenneté » nourrie de « valeurs républicaines », forte de son « universalisme » est secouée de soubresauts existentiels. Il y a des années qu'elle n'a autant interrogé son identité. Une introspection provoquée notamment par la nécessité de construire l'Europe et relancée par les événements du 11 septembre. À l'intérieur des frontières, entre autres éléments, un nouveau dialogue avec l'importante minorité arabo-musulmane du pays doit être noué. Un état d'esprit qui, bien sûr, influence l'orientation générale de ses politiques publiques et des recherches qu'on y consacre.

Or, le débat public intellectuel français se caractérise surtout par une très forte résistance; le poids de l'hitoire est lourd et teinte le regard porté sur l'éclatement des identités, les expériences multiculturelles. Le quotidien de droite Le Figaro a publié l'hiver dernier une longue série d'articles sur « La France face à la montée des multiculturismes ».

Quelques extraits choisis donnent le ton de l'ensemble : « Parce que l'identité fait appel au territoire et à l'affectivité (amour et haine), le multiculturisme, en détériorant les espaces, prive l'identitaire d'un référent fondamental et d'un marqueur majeur, son lieu de ressourcement, risquant ainsi de l'atrophier et de l'amputer d'une partie de lui-même » (Joseph Yacoub).

**La France, « une et indivisible », à la « citoyenneté » nourrie de « valeurs républicaines », forte de son « universalisme » est secouée de soubresauts existentiels. Il y a des années qu'elle n'a autant interrogé son identité.**

L'âge des meutes. Celles-ci, sous les formes euphémiques de « communautés » ou de « tribus », ne possèdent, dans ces temps de dérégulation générale et d'effacement des anciennes identités, aucun autre moyen de s'assurer qu'elles existent que de réclamer des lois répressives, des renforcements de législation et des interdictions. C'est leur profonde raison d'être ». Il y a bien eu quelques contributions à la série qui tentaient un point de vue moins fermé mais elles étaient nettement minoritaires. La démographe Michèle Tribalat accepte un courant « différentialiste » parce qu'« Il faut au contraire offrir une compensation

« La montée de l'assimilation » en acceptant leur revendication d'une « exception identitaire » pour autant contraire au principe d'égalité. C'est une sorte de consentement à l'échec ». Jean-Pierre Mignard, directeur de la revue de gauche modérée *Témoin*, affirme prudemment dans les pages du *Figaro* : « Les communautés sont là et se développeront. Elles seront les alliées de la nation, et même l'un de ses engrais, si la République institue avec elles un dialogue permanent, sans que pour autant leur soient octroyées des droits particuliers, en éliminant de la société les discriminations de tous ordres qui précisément font verser les communautés dans le communautarisme ».

Cette appréhension du multiculturisme, amalgamée au terme « communautarisme » à forte connotation péjorative en France, transcende les familles politiques. L'ancien mensuel *Le Monde des Débats*, fruit d'une collaboration de deux publications de gauche, le quotidien *Le Monde* et l'hebdomadaire *Le Nouvel Observateur*, avait publié en janvier dernier un numéro intitulé « Faut-il fédéraliser la France ? ». Des plumes prestigieuses livrent leurs pensées : l'ancien ministre et actuel candidat à l'élection présidentielle Jean-Pierre Chevènement, les anciens Premiers ministres Rocard, le chroniqueur Jacques Julliard, parmi d'autres.



## LE CADRE DE LA DIVERSITÉ

Jenson a décrit le problème de compréhension vis-à-vis l'appartenance en fonction du « modèle de gestion de la diversité canadienne », qui fait état de quatre formes de dualité :

- uniformité / homogénéité;
- droits individuels / droits collectifs;
- symétrie / asymétrie;
- liberté économique / sécurité économique.

Bien que ces dimensions nous fournissent des paramètres pour situer et analyser nos choix stratégiques, il y a toujours une tension sous-jacente qui appelle le dialogue. Jenson a conclu que la meilleure façon de prendre des décisions en politique sociale est de recourir à un mélange d'approches différentes, surtout quand des groupes revendiquent des changements radicaux. Les choix doivent être faits suivant la position que l'on adopte. Le modèle de gestion de la diversité canadienne pourrait nous aider à définir nos options stratégiques et à analyser nos décisions.

## REGARD PROSPECTIF

Après les présentations, Rosaline Frith, directrice générale, Intégration (Citoyenneté et Immigration Canada), a animé une table ronde, qui a porté sur trois questions : Que pouvons-nous faire pour que la citoyenneté demeure un concept inclusif et capable de renforcer la cohésion sociale, tout en tenant compte des demandes concurrentielles des divers groupes de la société pour être reconnus et faire respecter leurs droits ? Le concept de citoyenneté sociale devrait-il jouer un rôle plus grand dans la définition des droits et des responsabilités de la citoyenneté canadienne ? Que peut faire le gouvernement pour susciter le sentiment d'appartenance chez les nouveaux immigrants, pour mieux promouvoir la citoyenneté et pour veiller à ce que les Canadiens continuent d'appuyer les changements résultants d'une diversité accrue ?

Pour recevoir une copie du texte des exposés, veuillez communiquer avec Huyen Nguyen par téléphone au (613) 947-3925, ou par courriel à [h.nguyen@prs-srp.gc.ca](mailto:h.nguyen@prs-srp.gc.ca).

## Lauréats Prix pour la transmission du savoir

Le prix de 2001 pour la transmission du savoir dans le cadre du projet de recherche sur les politiques au Canada a été remis aux Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP). Ces réseaux prônent l'intégration dans un monde de plus en plus fragmenté par les disciplines, les champs de compétence, les langues et les cultures. Ils constituent également un espace neutre, dans lequel les divers groupes de citoyens peuvent tenir compte de leurs différences, collaborer et lutter pour les conserver afin d'en arriver à un meilleur sens social et à définir des terrains d'entente.

Des façons novatrices de synthétiser, d'intégrer et de diffuser la recherche sur les politiques caractérisent les activités des RCRPP. Ainsi, le projet sur les changements dans les relations de travail apporte un nouvel éclairage sur les réalités du monde du travail au Canada, car il étudie les conditions de travail dans la perspective des relations de travail. En enrichissant l'approche traditionnelle des études sur les marchés du travail, cette perspective donne aux décideurs et aux analystes du marché du travail une autre vue d'ensemble du monde du travail dans la

« nouvelle économie » canadienne. La contribution la plus notable consiste à documenter en quoi les bonnes relations de travail sont importantes pour les travailleurs, les employeurs et la politique publique.

Les RCRPP ont créé un modèle de transmission du savoir « en temps réel », et leur devise, « S'engager pour trouver des solutions », en est le modèle. Pour plus de renseignements sur les RCRPP, consultez le site Web [www.cprm.org](http://www.cprm.org).

## La diversité au Canada

Pour donner un coup d'envoi à la Semaine de la citoyenneté du Canada (15-21 octobre), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), Patrimoine canadien et le Projet de recherche sur les politiques ont organisé un atelier intitulé « Cohésion sociale et citoyenneté : incidence de la diversité sur le sentiment d'appartenance ». Trois semaines de la série d'ateliers offerts en 2001 par le Réseau de la cohésion sociale, cette rencontre a donné lieu à une réflexion intéressante sur le défi que pose la diversité pour le sentiment d'appartenance. Alfred A. MacLeod, sous-ministre adjoint, Directions stratégiques et Communication (CIC), a situé le débat dans le contexte des tendances qui se dessinent au Canada et des nouvelles considérations qui résultent des événements du 11 septembre.

Jean-Pierre Bourdeau, de Patrimoine canadien, a présenté une recherche sur les « Facteurs contribuant à l'affaiblissement du sentiment d'appartenance au Canada », dans laquelle il analyse le degré de cohésion sociale entre les différentes couches de la population. À l'aide des résultats de l'Enquête sociale générale de 1998 (Statistique Canada), cette recherche examine la mesure dans laquelle la population canadienne s'identifie à la collectivité. Conclusion : 62,7 % des réponses (échantillon de 10 749) indiquent un fort sentiment d'appartenance; 27,8 % un sentiment faible, et 9,6 % un sentiment neutre. Les facteurs sur lesquels ces résultats se fondent sont le bénévolat, la communication, l'état de santé, le groupe d'âge, l'année d'arrivée au Canada et la pratique du sport. Ces facteurs ont aussi un rapport, dans une perspective plus vaste, avec le sens civique des Canadiens.

Dans sa présentation intitulée « Les frontières changeantes de la citoyenneté », Jane Jensen, de l'Université de Montréal et membre des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, a parlé des origines du concept de citoyenneté et du défi que pose la diversité pour le sentiment d'appartenance. Elle a défini le terme « citoyenneté » comme étant à la fois un statut juridique et une relation entre l'État et les citoyens. À ce titre, ce terme est constamment redéfini en fonction des pratiques de reconnaissance et des revendications des groupes sous-représentés. Les limites de la définition de « citoyen » sont en outre déterminées par le rapport réciproque entre trois dimensions de la citoyenneté : les droits et les responsabilités, l'accès aux institutions publiques et la capacité d'y participer; et l'appartenance tant en termes d'adhérence officielle que d'identification à la collectivité.

### LES DÉFIS DE LA DIVERSITÉ

La question à savoir si les programmes sociaux contribuent à resserrer les liens entre les citoyens et entre les diverses communautés d'intérêt, était au cœur de la présentation de Keith Banting (Université Queen's), « La citoyenneté sociale et l'État providence multiculturel ». Sur le plan social, selon Banting, la citoyenneté est un ensemble de droits sociaux qui se distinguent des droits politiques et juridiques. Durant son exposé, il a démontré qu'il existe un rapport entre la citoyenneté sociale et le sentiment d'appartenance. En d'autres mots, plus un individu est actif en tant que citoyen, plus il se sent membre de la collectivité à part entière.

Banting et Jensen ont délimité les défis posés par la diversité pour le sentiment d'appartenance en quatre éléments distincts :

- diversité culturelle imputable à l'immigration;
- revendications des minorités nationales;
- revendications d'autres groupes pour la reconnaissance d'une catégorie donnée (p. ex. relations entre personnes du même sexe);
- inégalités sociales et économiques persistantes au sein des groupes ethnoculturels et raciaux.

La politique sociale, en tant qu'outil d'intégration, peut entraîner un sentiment d'aliénation tant chez la majorité que chez les groupes minoritaires. Banting a parlé du défi potentiel que posent les droits sociaux dans la mesure où ils seraient perçus comme des instruments de domination culturelle parce qu'ils excluent des groupes d'appartenance distincte. L'intérêt notable des minorités pour les services sociaux reflète leur caractère distinct et permet leur expression culturelle, en insistant pour que la politique sociale soit plus sensible à leurs réalités culturelles. Inversement, les groupes majoritaires ont tendance à moins s'identifier au reste de la société lorsqu'ils estiment que les minorités tirent davantage profit des politiques publiques, et tentent de véhiculer une conception d'ensemble de la société. La réaction des groupes majoritaires à une nouvelle politique sociale pourrait se traduire comme suit :

- incorporation;
- chauvinisme social;
- néo-libéralisme engendré par des niveaux d'immigration plus élevés.



création de marchés intérieurs dans la prestation de services et l'assouplissement des règles qui régissent l'achat de soins de santé privés.

Pour soutenir un milieu dans lequel de telles réformes seraient possibles, il propose deux nouveaux instruments : une subvention aux soins de santé des personnes âgées, intégrant des données démographiques dans le TCSPS et un compte pour les soins de santé des personnes âgées qui financera à l'avance la différence entre les paiements selon un TCSPS ajusté en fonction de données démographiques et les coûts d'aujourd'hui.

L'étude complète se trouve à l'adresse : [www.cdhowe.org](http://www.cdhowe.org).

## RECULER D'UN PAS DEVANT LE GOUFRE

Le livre d'Ann Dale, professeure à l'Université Royal Roads, intitulé *At the Edge*, s'ouvre sur l'avertissement suivant : « la réalisation du développement durable est le premier impératif pour l'humanité au siècle présent » et décrit dans le détail les dimensions écologiques, sociales et économiques de cet impératif.

L'impératif écologique renvoie à la dépendance, au jour le jour, des sociétés humaines à l'égard de systèmes écologiques sains, diversifiés et stables, capables de fournir les services essentiels. Font partie de l'impératif social la pauvreté, l'inégalité entre les sexes, l'accroissement de la population et la surconsommation. L'impératif économique découle de l'asservissement des sociétés industrielles au concept de croissance. Dale soutient que plus ces trois impératifs divergent, « plus l'effondrement conjoint des systèmes humains et des systèmes naturels à l'échelle mondiale est probable ».

Suite à la page 33

fonction des prévisions de croissance économique régionale. Il souligne également que sans une planification adéquate de la part du gouvernement, la prochaine génération de travailleurs devra payer une part disproportionnée et inégale des coûts des soins de santé des baby boomers. « Vouloir transférer les coûts d'une génération à l'autre, dit Robson, n'est pas...justifiable et n'est pas favorable à une politique saine. »

Pour mesurer la taille du défi, l'étude combine des projections démographiques avec des données relatives aux dépenses en soins de santé publique, par groupe d'âge. Les projections de Robson montrent que la part du revenu des provinces consacrée aux soins de santé montera en flèche comparée au niveau actuel. Par rapport au PIB, les coûts passeront d'environ 6 % en 2000 à 10 % en 2040; comparé aux recettes autonomes des provinces (en supposant que le taux d'imposition reste constant), les coûts augmenteront d'un peu plus d'un tiers des recettes à presque 60 %. En termes de valeur d'aujourd'hui, l'augmentation de la part de la santé dans le budget représente une dette non provisionnée de plus de 500 milliards de dollars, un montant équivalant en gros à la dette nette du gouvernement fédéral.

Comment devraient réagir les responsables des politiques? Non pas en augmentant ponctuellement le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS); ce genre d'initiatives fait en sorte « que les gros titres des médias semblent donner aux provinces les clés du trésor fédérales. » Robson propose plutôt que nous remplaçons l'injection de nouveaux fonds par une meilleure gestion des ressources actuelles, la

Dans ce contexte, Schwanen soutient que le Canada ne peut espérer maintenir sa position actuelle concernant les politiques culturelles, il devra plutôt préciser ses objectifs. Pour faciliter la réflexion sur le but des politiques culturelles, il distingue quatre aspects de la culture du point de vue du bien public; elle est 1) une source d'information; 2) une forme d'éducation; 3) une façon de préserver et de multiplier le capital social; 4) une nouvelle source de richesse. Le Canada devrait alors « proposer et s'assurer d'obtenir une entente de base selon laquelle il abandonne, au pays, des politiques redondantes du point de vue des objectifs culturels légitimes en échange de la reconnaissance internationale du droit de favoriser un choix spécifique ment canadien, ce qui est son but central. »

Quel instrument M. Schwanen propose-t-il pour réaliser cette entente? Sa réponse est l'ébauche d'un code d'interprétation devant servir lors de l'inclusion de politiques culturelles dans les accords commerciaux, un code qui guidera les organismes de règlement des litiges dans l'interprétation des accords commerciaux appliqués aux biens culturels.

L'article complet se trouve à l'adresse [www.ijpp.org](http://www.ijpp.org).

## ÉVITER LA FAILLITE

Dans l'étude intitulée « Will the Baby Boomers Bust the Health Budget », William B.F. Robson de l'Institut C.D. Howe détermine l'ampleur du défi que posent au cours des 40 années à venir, les besoins en soins de santé de la population canadienne vieillissante. Le modèle établi par Robson montre que la capacité des provinces à répondre aux besoins en soins de santé de leur population varie en

La Table ronde accorde aussi de l'importance aux inimmobables occasions d'affaires qui émanent de ce que Harcourt appelle le « siècle urbain ». Les villes du monde prévoient dépenser 1,6 billion \$US dans les infrastructures, et le Canada se positionne bien pour accaparer une grande part du marché. Au pays, le gouvernement fédéral peut s'attendre à jouer un rôle majeur dans la transition vers l'écodéveloppement urbain vu les pouvoirs qu'il exerce dans les domaines des aéroports, des ports, des chemins de fer et du transport interprovincial. Le développement durable occupera sans aucun doute une place prépondérante dans le Groupe de travail du caucus sur les questions urbaines qui commence à se pencher sur l'élargissement du rôle du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux villes canadiennes.

### UNE VISION ÉLARGIE

Alors que les villes jouent un rôle majeur dans la conférence intitulée *Rassemblement des communautés*, les membres de la TRNEE s'y connaissent bien dans plusieurs des autres enjeux que les organisateurs ont regroupés sous le grand thème du développement durable.

#### • *Gestion des ressources* : Le Groupe de travail sur

les collectivités autochtones et le développement des ressources non renouvelables travaille avec les habitants du Nord dans le but d'équilibrer les dimensions économique, sociale et environnementale du développement et de la gestion des ressources à grande échelle.

Les lauréats 2001 du Prix pour contribution exceptionnelle à la recherche sont tous préoccupés par la durabilité et la nécessité d'une vision prudente à long terme de la part des décideurs. La recherche de Daniel Schwanen porte sur la durabilité de certains aspects de la politique culturelle canadienne, vu sous l'angle des nouveaux accords commerciaux et des accords antérieurs. William Robson se concentre sur la durabilité financière de notre régime des soins de santé national, déjà éprouvé et bientôt confronté à la pression supplémentaire d'une

## Prix pour contribution exceptionnelle à la recherche

*Lauréats*

- *Empreintes écologiques* : Le Groupe de travail sur la conservation du patrimoine naturel a organisé un congrès national qui a remporté un vif succès à Winnipeg le mois dernier. Ce groupe est à définir des mesures pour renforcer la conservation des aires protégées et des habitats fauniques tout en tenant compte des besoins des populations qui utilisent et occupent déjà les territoires.
- *Risques environnementaux* : Le groupe de travail sur l'écologisation de la fiscalité a entrepris une étude sur les paysages agricoles, le transport des carburants et les substances de la « voie 2 » en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.
- *Développement économique* : La Table ronde nationale fait chaque année une présentation au ministre des Finances sur l'écologisation du budget fédéral et définit présentement une série d'indicateurs en vue de mesurer les progrès de l'économie canadienne en matière de développement durable.
- *Gestion évolutive* : Dans le cadre du Forum national sur le changement climatique, la TRNEE a réuni un groupe de 25 Canadiens choisis parmi les récipiendaires de l'Ordre du Canada. Ce forum visait à aider les Canadiens à mieux comprendre la question du changement climatique et ses répercussions.

David J. McGuinty

Président-directeur général,

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Pour plus de renseignements, consultez le site Web de la TRNEE : <http://www.trnee-trnee.ca>.

société vieillissante. Finalement, Ann Dale jette un regard approfondi sur les problèmes environnementaux à l'échelle mondiale et sur l'avenir très incertain de l'humanité.

### CONSERVER NOTRE ESPACE CULTUREL

Dans l'article « A Room of Our Own: Cultural Policies and Trade Agreements », Daniel Schwanen, un économiste de l'IRPP, soutient que la stratégie consistant à exclure les industries culturelles de l'application des règles commerciales (comme dans le cas de l'ALBNA), réduit de l'industrie culturelle et d'autres secteurs aux marchés de l'exportation.



En mai 2001, la Table ronde a mené une étude sur la compétitivité internationale des villes canadiennes, dans laquelle la FCM sonne l'alarme à propos de la capacité des administrations locales à augmenter leurs revenus en réponse aux grands changements de responsabilité qui les touchent depuis les 150 dernières années. Selon une des conclusions de l'étude qui porte directement sur les infrastructures urbaines et la durabilité, les administrations municipales au Canada comptent déjà sur les revenus produits localement, disposent de moins de leviers pour attirer les investisseurs et ont peu accès aux fonds des provinces.

En revanche, la FCM a par ailleurs constaté que les municipalités américaines et européennes peuvent compter sur un « coffre aux trésors » de mécanismes de financement, y compris :

- aux États-Unis, l'autorisation légale de l'autonomie administrative locale en vertu des chartes sur l'autonomie gouvernementale;
- l'autorisation fiscale à l'engagement dans des partenariats entre les secteurs public et privé;
- l'accès aux recettes fiscales (taxes de vente et impôt sur le revenu);

## RÉUNIR LES GROUPES D'INTÉRÊT

Durant la dernière décennie, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a élaboré une approche unique de consultation qui fait en sorte qu'un vaste échantillon de groupes d'intérêt se prononcent sur des questions litigieuses.

La Table ronde regroupe des Canadiens et Canadiennes émérites nommés par le premier ministre pour représenter un vaste éventail de secteurs dont les milieux d'affaires, le monde syndical, les universités, les organismes de protection de l'environnement et les Premières Nations. Au moyen de groupes de travail et de réunions d'experts, la TRNEE crée un milieu de travail unique dans lequel les participants peuvent abandonner leurs positions préparées, explorer des questions d'intérêt et de préoccupation communes et chercher si possible à atteindre des consensus au sujet de plans d'action qui représentent un « gain » pour tous. Plus important encore, les sujets de mésentente

- l'occasion de multiplier les investissements du secteur privé au moyen d'incitatifs fiscaux;
- l'accès à des programmes de prêts permanents pour les infrastructures comme les banques d'infrastructures et les fonds renouvelables.

En janvier 2001, la déclaration du millénaire de la Table ronde considérerait l'amélioration de la salubrité des milieux urbains comme un des quatre grands défis auxquels les Canadiens devront se mesurer durant la prochaine décennie. Depuis le mois de mars, Harcourt dirige un groupe de travail qui élabore un programme d'éco-développement urbain comportant une stratégie de rechange cohérente en ce qui touche les principes du développement durable dans les villes canadiennes. Les membres du groupe de travail en étaient encore à préciser les détails du programme au moment de mettre *Horizons* sous presse. Nous espérons que le programme sera conçu en fonction de l'écologisation de la fiscalité, nouvelle spécialité de la TRNEE qui vise à mettre en place des politiques novatrices sur la durabilité, l'habitabilité et la compétitivité des villes.

Y sont aussi précisés et leurs conséquences sur les politiques y sont expliquées.

En développant leur spécialité internationalement reconnue des processus multipartites, les membres de la Table ronde ont constaté que l'itinéraire est souvent aussi important que la destination, sinon davantage. Les membres de la TRNEE et les autres participants accordent une grande importance au dialogue entre les représentants des divers groupes d'intérêt réunis pour discuter d'un sujet de préoccupation commune.

Le groupe de travail sur l'éco-développement urbain entreprendra un des plus importants programmes de la TRNEE au cours de la décennie, et le dialogue qu'il suscitera sera vraisemblablement d'une très large portée. La TRNEE compte sur la participation d'intervenants de tous les niveaux de gouvernement et de tous les secteurs de la société pour relever les grands défis du Canada en matière d'éco-développement urbain.



## L'accélération de la croissance urbaine : un défi au développement durable

Il est trop tard pour dire que le développement urbain durable constitue le premier défi mondial du 21<sup>e</sup> siècle. Il est toutefois évident que l'état de santé de l'environnement planétaire et la prospérité des citoyens dépendront en grande partie de notre capacité à effectuer le travail de base afin que des villes durables et habitables voient le jour au cours des 10 ou 20 prochaines années.

### L'état de santé de l'environnement planétaire et la prospérité des citoyens dépendront en grande partie de notre capacité à effectuer le travail de base afin que des villes durables et habitables voient le jour au cours des 10 ou 20 prochaines années.

cent pour cent » de l'environnement et non pas une façon de contourner le problème.

#### UN « TSUNAMI URBAIN »

L'écodéveloppement urbain demeure quand même un immense défi. Mike Harcourt, membre de la TRNEE, nous met d'ailleurs en garde contre le « tsunami urbain » qui pourrait mener à l'entassement des citoyens et à la congestion des voies de circulation et perturber le transport en commun, les réseaux d'eau potable et d'eaux usées, la production et l'utilisation de l'électricité et l'habitation. Il affirme qu'au cours des 25 prochaines années, 63 % de la population mondiale vivra dans les villes et que 2,4 milliards de personnes naîtront dans les centres urbains. Au Canada, 90 % de la population vivait en milieu rural en 1867; en 2000, 90 % des Canadiens étaient des citadins.

Plus tôt cette année, durant l'Amérique 2001, le Salon des technologies environnementales, Harcourt a souligné que la rentabilité économique et sociale des plus grandes villes du monde est fortement liée à leur durabilité sur le plan de l'environnement. « Au fur et à mesure que nos villes entrent dans la compétition aux investissements et à la main-d'œuvre qualifiée, la qualité de la vie devient un important critère décisionnel lorsque les travailleurs hautement convoités commencent à se chercher un emploi stable, a-t-il ajouté. De plus, bon nombre des éléments clés de la qualité de la vie, tels que la qualité de l'air et de l'eau, un réseau de transport efficace ainsi qu'un voisinage sans danger et un quartier bien aménagé, cadrent avec le programme de développement durable. »

#### LES PIÈCES DU CASSE-TÊTE

Récemment, la TRNEE a financé des projets de recherche originaux qui portaient sur plusieurs des pièces du casse-tête de l'écodéveloppement urbain.

Au milieu des années 1990, la Table ronde a publié des rapports détaillés sur l'état du débat concernant les infrastructures municipales au Canada (en particulier les services des eaux et des eaux usées) et sur la mise en valeur des terrains industriels abandonnés. En 1998, le Programme d'urbanisation durable du TRNEE a fait participer 670 entreprises et organismes canadiens à une étude portant sur 172 villes dans le monde et a mis en place l'Initiative sur les villes durables.

Au Canada, par ailleurs, le rythme du renouvellement des infrastructures municipales s'accélère, grâce au financement provenant de deux fonds verts municipaux gérés par la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et grâce au programme Infrastructures Canada lancé l'an dernier. Les collectivités qui y participent contribuent à confirmer un fait qui est devenu un des principes directeurs de la Table ronde nationale, à savoir que l'économie est une « filiale à



notre site ([www.recherche-politique.gc.ca](http://www.recherche-politique.gc.ca)), récemment remanié, qui vous connecte avec le milieu de la recherche sur le Web.

Le PRP permet aux chercheurs de travailler ensemble, d'échanger et d'apprendre de ces échanges.

Grâce à son approche interdisciplinaire, ses efforts ont contribué à faciliter la poursuite de recherches innovatrices qui ont influencé les sphères gouvernementales. Le PRP n'est pas seul dans cette aventure, de plus en plus de Canadiens et de personnes de partout dans le monde commencent à comprendre l'importance de renforcer les capacités du gouvernement en ce qui a trait à la recherche sur les politiques. Grâce à l'étroite collaboration de ses nombreux partenaires, le PRP est fier d'avoir contribué à ce changement.

La Conférence nationale annuelle de recherche sur les politiques est très représentative des efforts que nous déployons pour rassembler les communautés. Depuis sa création en 1998, elle est devenue l'événement par excellence du milieu de la recherche. La conférence de cette année, intitulée *Rassembler les communautés*, réunira des spécialistes de partout au Canada.

À cette conférence et aux autres événements et ateliers, s'ajoute une gamme de documents d'information : *Horizons*, le bulletin du PRP, qui traite des plus récents développements en matière de recherche sur les politiques, *Isma : revue canadienne de recherche sur les politiques*, revue multidisciplinaire trimestrielle disponible en version imprimée et électronique ([www.isma.net](http://www.isma.net)), et

permettent la création d'espaces, virtuels ou réels, où les chercheurs, les gestionnaires et les analystes peuvent se rassembler. En favorisant une telle interaction, le PRP cherche à encourager les décideurs à considérer les résultats de recherche dans l'élaboration des politiques.

La façon de travailler du PRP découle du fait que ses objectifs complètent ceux de nombreux autres organismes. C'est en travaillant en collaboration que le PRP a été capable de bénéficier des avantages de nombreux projets et d'appuyer le travail de ses partenaires. À certains moments, il a même été en mesure de favoriser le partenariat entre d'autres personnes ou organisations.

## Isma, vol. 2, no 4 – Changement climatique

Les Canadiens adorent parler de la météo. Après l'un des étés les plus chauds et les plus secs que le Canada ait connus depuis des décennies, il semble à propos de consacrer le prochain numéro d'*ISUMA*: *Revue canadienne de recherche sur les politiques* au changement climatique. Le consensus scientifique, selon lequel l'activité humaine a une influence perceptible sur le climat du globe, a mené à la conclusion d'ententes internationales pour limiter les émissions de gaz d'origine humaine susceptibles d'occasionner des changements de climat dans l'avenir. Cette édition d'*ISUMA*, sous la direction

de Gordon McBean, s'attarde à la connaissance scientifique dans ce domaine (Weaver et autres), au rôle de la science dans l'élaboration de la politique internationale (Jim Bruce), à l'impact futur du climat sur la santé (Last et Chioti) et sur la sécurité (Hubert), aux stratégies pour aider les Canadiens à s'adapter aux changements climatiques (Smith et autres), et à l'incidence sur les politiques des ententes conclues à l'échelle internationale pour limiter les émissions de gaz à effet de serre (LePrete et Dufault, Jacard).

## Le point sur le PRR

# Relance du Projet de recherche sur les politiques

- Dans le contexte d'une Amérique du Nord de plus en plus intégrée, que faut-il pour maintenir le bien-être des Canadiens?
- *sociale et le développement durable*. Le PRR encourage les chercheurs à se poser ces questions :

## Les projets et les activités courantes du PRR portent sur trois grands thèmes : le savoir, nos gens et notre milieu.

Le Projet de recherche sur les politiques (PRP) du gouvernement du Canada a été créé en 1996 par le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. Le PRR travaille à renforcer la capacité de recherche du gouvernement pour qu'il soit en mesure de mieux gérer les enjeux toujours plus complexes auxquels le Canada et les Canadiens doivent faire face. Son objectif est d'établir une base solide d'expertises et de connaissances sur laquelle il sera possible d'appuyer les décisions concernant les politiques publiques. Ainsi, il contribue à ce que le Canada soit en mesure d'affronter l'avenir des maintenant.

### Les projets et les activités courantes du PRR portent sur trois grands thèmes : le savoir, nos gens et notre milieu. Il contribue à fournir une meilleure compréhension des politiques en rendant davantage de techniques et de ressources accessibles aux chercheurs, et en leur offrant des occasions de se réunir.

Il n'y a pas que les gouvernements qui contribuent au *savoir* en matière de politiques publiques, il y aussi les universités, les instituts de recherche, les organisations non gouvernementales, et bien d'autres. Le PRR favorise la création et l'échange de connaissances dans ces secteurs. Il oriente ses recherches vers trois projets horizontaux qui concernent tous les secteurs et tous les ministères : les *liens nord-américains, la cohésion*

- Quels sont certains des facteurs qui contribuent à l'inclusion sociale aux niveaux de la per-sonne, de la communauté et de la société?
- Quels sont les enjeux associés à la mise en œuvre d'un développement durable?
- En collaboration avec la Fondation autochtone de guérison, le PRR a aussi créé le *Projet des chercheurs autochtones*, qui étudie actuellement une façon d'appliquer le savoir autochtone aux politiques publiques. Jusqu'à présent, quatre thèmes principaux ont été identifiés : la cohésion sociale, les connaissances autochtones, les femmes, et les enfants et la jeunesse.
- Un des mandats du PRR est aussi d'aider à recruter, à former et

à engager des *gens compétents* qui feront carrière en recherche sur les politiques. Il nous faut une main-d'œuvre qualifiée et polyvalente capable de développer et maintenir la base de connaissances nécessaire pour orienter les décisions gouvernementales de l'avenir.

Le Programme de politique et recherche, un des projets des ressources humaines du PRR, représente une occasion unique pour les diplômés hautement qualifiés de se faire recruter. Chaque année, le Programme des étudiants ambassadeurs et la série de conférences des étudiants diplômés soutiennent l'excellent travail des étudiants diplômés. Le PRR veille également à faciliter le placement des étudiants coop à des postes touchant à la recherche sur les politiques et à informer les fonctionnaires sur les possibilités d'apprentissage qu'offre le domaine de la recherche.

En 1998, le PRR a créé les Prix au Canada. Chaque année, ces prix soulignent les réalisations remarquables de nos collègues. Les prix remis dans le cadre du plus gros rassemblement du milieu de la recherche, sont divisés en six catégories dont une pour les étudiants diplômés.

Le PRR existe pour le milieu de la recherche, un groupe hétérogène, géographiquement dispersé, mais qui partage un but et des intérêts communs. Les projets du PRR



## Les ateliers d'apprentissage de la Conférence nationale 2001 de la recherche sur les politiques

La première journée de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques est unique, car elle ne comprend que des ateliers d'apprentissage. Contrairement aux autres journées, qui sont consacrées aux résultats des recherches, les ateliers présentent des outils et des méthodes qui faciliteront les nouvelles recherches. Cette année, les ateliers portent sur une gamme de sujets et couvrent plusieurs aspects communautaires : les données démographiques, l'immigration et l'appartenance ethnique, le Canada rural et les villes, les effets des nouvelles technologies de l'information et des communications et du cybergouvernement, la santé des jeunes et les aînés en transition, le bénévolat, les indicateurs de la qualité de la vie ainsi que la recherche appliquée et l'évaluation au sein des communautés. Ils visent à améliorer la compréhension de l'information et des outils de recherche pour l'étude des communautés et à mettre en relief les projets novateurs visant l'utilisation efficace des ressources. Voici quelques exemples des thèmes des ateliers.

### À LA HAUTEUR – LA

#### COMMUNAUTÉS CANADIENNES QUALITÉ DE LA VIE DANS LES

Le réseau des indicateurs de la qualité de la vie sert à définir les enjeux qui affectent la qualité de la vie dans les communautés canadiennes et à y sensibiliser les gens. Il sert aussi à mieux définir les politiques et les ressources visant l'amélioration de la qualité de la vie ainsi qu'à appuyer les efforts collectifs en ce sens. On expliquera au cours de l'atelier la manière dont

on a élaboré et mis en application ces indicateurs dans 18 communautés au pays.

#### RASSEMBLER LES COMMUNAUTÉS

##### GRÂCE AU CYBERGOUVERNEMENT

L'atelier porte sur les grands défis stratégiques et politiques du cybergouvernement et sur les enjeux qu'il représente pour les administrations publiques. La présentation fait état de la recherche que mène le Centre pour la collaboration gouvernementale (CCG) dans le projet Traverser les frontières. Les participants apprendront comment les technologies de l'information et des communications sont à la base de la transition vers un nouveau modèle de « réseautage » du gouvernement fédéral.

#### MESURER LE CAPITAL SOCIAL

Le capital social est un concept évolutif servant à décrire les relations, les réseaux, les normes et le climat de confiance qui améliorent le comportement des individus et le fonctionnement de la société. L'atelier présentera les données de Statistique Canada au sujet d'aspects spécifiques du capital social, puis les participants discuteront des sujets à inclure dans l'Enquête sociale générale de 2003. Ils comprendront mieux la pertinence du capital social dans toutes les sphères de la société.

#### DÉNOMBRER LES SANS-ABRI

##### AU CANADA

L'atelier porte sur le Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA). Ce système a été mis sur pied à partir des renseignements provenant d'experts et de réfugiés et sert à consigner des

données longitudinales sur les personnes qui utilisent les services de refuge. Ces données portent notamment sur les caractéristiques démographiques, les facteurs qui contribuent à l'itinérance, les sources de revenu et l'état de santé. L'objectif principal du SISA est de devenir un système fonctionnel et financé dont pourraient se servir les réfugiés et les communautés du Canada.

#### DONNÉES SUR LA PRÉVENTION

##### DU CRIME

Le Centre national de prévention du crime aide les communautés à concevoir et à mettre sur pied des solutions communautaires dans le domaine de la prévention du crime et de l'aide aux victimes. Le Centre canadien de la statistique juridique (Statistique Canada) a conçu un outil d'analyse qui regroupe les données sur le crime et les données sociodémographiques au niveau de la subdivision du recensement et qui aide à évaluer les risques et les besoins dans les communautés canadiennes qui pourraient tirer profit des projets de prévention du crime. Les participants discuteront des conséquences du crime et de l'évolution de la criminalité à l'échelle communautaire.

Les ateliers d'apprentissage se dérouleront durant le jour un de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques, soit le 5 décembre 2001. Vous trouverez l'horaire des ateliers et celui des deux autres journées de la conférence sur le site Web [www.recherchepolitique.gc.ca/npre-cnpr/](http://www.recherchepolitique.gc.ca/npre-cnpr/).

En outre, toutes ces questions ont un rapport direct avec la situation actuelle des Autochtones au Canada. Il est nécessaire de poursuivre les recherches afin de comprendre le processus de cohésion applicable aux intérêts des collectivités autochtones en matière de renforcement des capacités et d'épanouissement. Enfin, il faut renforcer en permanence la structure intellectuelle de la cohésion sociale. Pour ce faire, il faudra comprendre les interactions des processus sociaux qui contribuent à la cohésion sociale.

Comme le soulignent les organisateurs de la Conférence nationale 2001 de la recherche sur les politiques dans leur invitation, « Les communautés sont le lieu où les citoyens vivent. [...] elles fournissent le contexte dans lequel les gens développent leur qualité de vie; elles sont l'endroit où les gens vivent les changements et elles constituent une source de stabilité et d'appui face aux changements. » En un sens, les collectivités sont les « moteurs » de la cohésion sociale. Elles offrent aux citoyens la possibilité de participer à de nombreux aspects de la vie au Canada. Mais elles sont également le lieu où l'expérience de la pauvreté, de l'exclusion et des préjugés est ressentie le plus durement. Compte tenu de l'augmentation du stress ressenti par les Canadiens depuis le 11 septembre, nous devons,

*Laureats*

## Mobilisation des citoyens

Les lauréats du Prix Suzanne Peters pour la mobilisation des citoyens de cette année sont Richard Shillington, directeur de Tristat Resources, et la St. Christopher House, un centre de services multiples communautaire qui a mis sur pied le Community Undertaking Social Policy (CUSP) Project. Richard Shillington a été le premier « responsable des politiques » de ce projet. Durant huit semaines au cours de l'automne/hiver 2000-2001, il a analysé l'impact des politiques du revenu sur les personnes à faible revenu.

Les objectifs de ce projet sont d'aligner les politiques sociales sur l'expérience de première ligne, de contribuer à diffuser les résultats des recherches et les recommandations en politique sociale auprès des personnes concernées, et de sensibiliser les experts aux répercussions des politiques sur les personnes à faible revenu et défavorisées. Durant ces huit semaines, M. Shillington a participé à plus de 37 réunions et discussions avec les participants au programme de la St. Christopher House, les travailleurs de

première ligne, les gestionnaires, les bénévoles, et les membres de la communauté et d'autres organismes d'aide sociale. Ses constatations et celles de la communauté de la St. Christopher House ont été recensées et communiquées à grande échelle. Pour plus d'information sur le Community Undertaking Social Policy Project du St. Christopher House, communiquez avec Maureen Fair au (416) 504-3535, poste 233, ou à [maureenfairstchristishouse.org](mailto:maureenfairstchristishouse.org), ou avec Richard Shillington au (613) 692-1551 ou à [ers2@istata.ca](mailto:ers2@istata.ca).

aujourd'hui plus que jamais, nous pencher sur les lignes de faille et comprendre comment nous pouvons renforcer le tissu social de nos collectivités. Nous devons défendre et consolider nos valeurs fondamentales, encourager la participation et tisser des liens de confiance avec nos concitoyens et nos institutions. Les recherches effectuées par le Réseau de la cohésion sociale révèlent que la compréhension du processus de cohésion sociale à l'échelle de la collectivité — la compréhension de la forme et de la nature des relations, même dans un quartier — est susceptible de contribuer de manière importante à la réalisation de ces objectifs. Selon les professeurs Ray Forrest et Ade Kearns, on pourrait dire que ces relations courantes sont les composantes de base de la cohésion sociale et que c'est par leur intermédiaire que l'on apprend la tolérance et la coopération, que l'on acquiert la notion d'ordre social et le sentiment d'appartenance<sup>2</sup>.

**Dick Stanley**

Directeur,  
Parlinoir canadien

2. Forrest, Ray et Ade Kearns (2000), *Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood*, Conférence présentée à l'Economic and Social Research Council Cities Programme — Neighbourhoods Colloquium, Liverpool, 5-6 juin



sociale. Dans le cas des deux premiers facteurs, il est clair que le climat de confiance mutuelle joue un rôle primordial dans la mesure où il tend à réduire le coût des transactions des activités économiques, ce qui, en retour, encourage les comportements coopératifs et les relations d'échange. Nos recherches ont toutefois montré que les conséquences de l'affaiblissement de la cohésion sociale se font généralement sentir à long terme. Entre l'apparition d'un phénomène susceptible d'affecter la cohésion sociale et un changement social observable, il existe un laps de temps important et imprévisible.

### ORIENTATIONS POUR LES RECHERCHES À VENIR

L'examen des conclusions des recherches actuelles et des résultats de consultations récentes sur la cohésion sociale a mis en évidence quelques questions qui pourraient faire l'objet d'études complémentaires :

- *Répartition des revenus.* C'est dans l'évolution de la répartition des revenus que l'on voit le mieux la manière dont se développent les collectivités canadiennes. La compréhension des conséquences de cette répartition sur le plan des différences entre générations et entre groupes continue d'être une question centrale dans la compréhension du processus de cohésion.

- *Diversité.* Les collectivités canadiennes sont de plus en plus diversifiées; étant donné que les recherches ont montré que la cohésion sociale est compromise dans une société où la dissidence a été éliminée, il nous est nécessaire de comprendre comment des valeurs et attitudes différentes peuvent devenir une source positive de changement.

- *Institutions gouvernementales et inclusion.* L'analyse de l'incidence des activités gouvernementales sur la cohésion sociale est nettement déficiente. Il nous faut comprendre l'efficacité des différents modèles de gestion des affaires publiques.

- *Citoyenneté et identité.* En raison de l'importance croissante de cultures mondiales, des migrations et du transnationalisme, les Canadiens connaissent aujourd'hui de nombreux nouveaux modes d'appartenance. La manière dont ceux-ci se développent et interagissent est une question centrale dans la compréhension du processus de cohésion sociale.

L'étude de ces questions sous l'angle de leurs incidences sur les collectivités canadiennes sera primordiale pour la compréhension de la cohésion sociale.

## THÈME II : AXES D'IDENTIFICATION À LA COLLECTIVITÉ

Les Canadiens sont fortement attachés à leur pays; ils éprouvent cependant un fort attachement concurrent pour leurs régions et localités. Il apparaît aussi clairement que, pour nombre d'entre eux, les symboles traditionnels comme l'hymne national et le drapeau ne sont plus les principaux facteurs d'identification dans d'importants segments de la société canadienne. En tant que sources de fierté, ces symboles sont aujourd'hui rejoints par des concepts tels que la liberté et la compassion ainsi que par des institutions canadiennes comme les services de santé. Autrement dit, les Canadiens accordent de plus en plus d'importance aux valeurs sociales et, par conséquent, à la pertinence de la citoyenneté sociale.

Dans un programme de recherche en cours sur les relations entre la culture et la cohésion sociale, on a souligné les bienfaits de la participation culturelle. Les activités culturelles présentent l'avantage de trouver leur place dans des sociétés diversifiées et de bâtir un capital social. Étroitement lié à la participation culturelle, le bénévolat a la capacité de développer l'esprit de cohésion. Les recherches consacrées à la cohésion sociale ont montré qu'il est plus répandu au Canada que dans la plupart des autres pays. Cependant, de plus en plus, la majorité des heures de bénévolat sont effectuées par un petit groupe, et cette tendance peut miner les effets positifs du bénévolat. Le développement de la société de l'information permet également aux Canadiens d'être reliés les uns aux autres et de participer à la vie civique de leur pays. Cependant, de la même manière que pour le bénévolat, certains aspects de la connectivité ont des effets néfastes, dont le principal est le « fossé numérique », qui limite la participation à cause des inégalités sociales et économiques. Ajoutées à d'autres observations, ces constats indiquent que même si les conditions favorisant le maintien de la cohésion de la société sont réunies, certaines tendances nécessitent un examen permanent.

## THÈME III : RÉPERCUSSIONS DES CHANGEMENTS DANS LE NIVEAU DE COHÉSION SOCIALE

Dans leur étude des répercussions des changements dans le niveau de cohésion sociale, les chercheurs se sont particulièrement intéressés aux conséquences de son affaiblissement. Il s'est révélé que l'activité économique, le fonctionnement du gouvernement, les niveaux de santé et de criminalité, par exemple, sont affectés de façon négative par le déclin de la cohésion



## Les collectivités sont les moteurs de la cohésion sociale

Pour le gouvernement fédéral, la cohésion sociale est un sujet d'intérêt permanent en matière de recherche sur les politiques depuis 1996, époque à laquelle on a reconnu que les changements qui caractérisaient l'évolution de l'ère industrielle vers l'ère du savoir

avaient des conséquences notables. Parmi ces changements se trouvaient ceux que l'on associe aujourd'hui à la mondialisation et qui sont reconnus pour avoir des répercussions importantes sur le Canada en général et nos collectivités en particulier. Les changements liés à la déréglementation financière, aux nouveaux systèmes de production, au transport et aux accords commerciaux internationaux, par exemple, ont accéléré la mobilité des entreprises, désormais moins dépendantes de leur lieu d'implantation. De même, nos collectivités ont évolué; nombre d'individus ont aujourd'hui des facteurs d'identité multiples et des perspectives plus diversifiées. De façon générale, on a le sentiment que les institutions et les attitudes qui ont servi de catalyseurs à la cohésion, particulièrement au niveau de l'État-nation, perdent de leur pertinence au moment où les collectivités canadiennes se trouvent confrontées plus directement aux répercussions de la mondialisation. Les défis que cela comporte ont été brutalement mis en évidence par les événements du 11 septembre.

### RÉSULTATS DES RECHERCHES ACTUELLES

Les recherches menées sous l'égide du Réseau de la cohésion sociale ont embrassé une large perspective traduisant le vaste éventail des centres d'intérêt des 21 ministères membres. On s'est rendu compte qu'il existe en effet de nombreuses opinions sur ce qu'on entend par « cohésion sociale ». Cependant, le Réseau a donné à la cohésion sociale une définition adaptée au contexte canadien, fondée sur la volonté des individus de coopérer et d'agir ensemble et sur la reconnaissance du fait que la coopération et l'action collective se produisent à tous les niveaux de la société. De plus, il est reconnu que la cohésion sociale et les valeurs sociales libérales de base sont liées par une relation de réciprocité et de renforcement mutuel. La liberté, l'égalité, la démocratie, le respect des droits de la personne et la primauté du droit sont fondés sur la volonté des individus de coopérer. Le processus de cohésion sociale fournit les conditions essentielles à la pérennité de ces valeurs collectives. Comme l'affirme Paul Bernard, la cohésion sociale dépend des « valeurs fondamentales aussi incontournables que difficiles à cerner, comme

### THÈME I : LIGNES DE FAIBLE

L'étude conjointe des constatations des recherches conduites par le Réseau de la cohésion sociale et des résultats des consultations récentes laisse apparaître clairement que si de nombreux domaines sont de mieux en mieux compris, certains autres nécessitent un examen plus approfondi. À ce jour, les recherches ont été inscrites sous trois thèmes — lignes de faibles, axes d'identification à la collectivité et répercussions des changements dans le niveau de cohésion sociale — et combinées à des efforts de mise en place d'indicateurs.

Les chercheurs ont étudié la nature et l'ampleur des changements sociaux et économiques que vivent les Canadiens, en particulier les conséquences néfastes subies le plus souvent par les membres de la société les plus vulnérables. On constate des inégalités croissantes, qui découlent en partie des conséquences de la mondialisation, mais qui ont également été exacerbées par les effets lointains de la restructuration des programmes sociaux des années 1990. En outre, la population canadienne est de plus en plus diversifiée, par exemple sur les plans de la famille, de la structure par âge et de l'origine ethnoculturelle. Alors que de nombreuses études ont tendance à considérer ces questions de manière isolée, les recherches entreprises par le Réseau de la cohésion sociale ont établi que, pour comprendre les résultats réels, il faut se pencher sur les effets combinés des changements sociaux. C'est en effet par leur combinaison que les changements observés constituent les plus grands obstacles à la cohésion sociale.

Nous avons montré qu'il existe des écarts de revenus persistants, voire grandissants, liés à la diversité ethnoculturelle; à cet égard, la situation des Autochtones, en particulier, est l'une des questions les plus préoccupantes. L'attitude des jeunes Canadiens est également significative : ils sont plus tristes, moins satisfaites et moins optimistes que leurs aînés. Étant donné la corrélation entre la cohésion sociale et les inégalités de revenus et l'exclusion économique, les constatations de ce genre constituent une source de préoccupation.

1. Bernard, Paul, *La Cohésion sociale: critique dialectique d'un quasi-concept? Lien Social et Politiques*, vol. 41, p. 47-59, 1999.



Activités à venir



**DATE** **ÉVÉNEMENTS**

**Du 30 JANVIER AU 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 2002**  
**À vos marques, prêts, partez! Mettons les chances de notre côté par l'intégration de la recherche, des politiques et de la pratique.**  
 (Ottawa) Développement des ressources humaines Canada

La Direction générale de la recherche appliquée parraine une conférence nationale appelée À vos marques, prêts, partez! Mettons les chances de notre côté par l'intégration de la recherche, des politiques et de la pratique. Cette conférence aura lieu du mercredi 30 janvier au vendredi 1<sup>er</sup> février 2002 au Centre des congrès d'Ottawa. Vous y aurez l'occasion d'échanger avec d'autres chercheurs, des décideurs et des intervenants sur les grands enjeux sociaux. Tout au long de cette conférence, l'accent sera mis sur la participation et le dialogue : application du point de vue des décideurs et des praticiens à la recherche présentée et exploration de l'approche durable et transversale à notre travail. Les participants auront la possibilité d'exercer une influence sur les politiques futures en faisant connaître leur opinion sur les sujets traités, en étudiant comment les résultats des recherches s'appliquent à leurs propres travaux et en participant à la détermination de lacunes. Ce sera l'occasion de communiquer avec d'autres personnes préoccupées par les mêmes sujets, de passer de nouvelles idées et d'établir des contacts. Pour obtenir de plus amples renseignements, visitez le site Web de la conférence à l'adresse <http://www.hrdc-grhc.gc.ca/readyserv>.

**Challenges to Governance in North America and the**

**European Union**

**LES 8 ET 9 FÉVRIER 2002**

Beaucoup de débats publics et de rhétorique tournent autour du concept de « globalisation ». De nombreux pays, dont le Canada, tendent cependant plutôt vers la formation de blocs économiques régionaux. Or, la régionalisation est beaucoup moins bien comprise que la globalisation et elle mérite une attention beaucoup plus grande de la part des chercheurs et des décideurs. Les deux regroupements régionaux les plus puissants et importants, l'Amérique du Nord et l'Europe, représentent des modèles de régionalisation très différents; ils sont toutefois confrontés à certains problèmes de gouvernance communs. La conférence réunira des chercheurs renommés d'Europe et d'Amérique du Nord dans le but d'explorer divers aspects du dilemme que pose la régionalisation à la gouvernance. Le but de la conférence est de déterminer des sujets et des façons d'aborder l'expérience régionale ou continentale qui sont communs aux deux systèmes et qui permettront aux décideurs comme aux universitaires de relever de nouveaux défis. Pour obtenir de plus amples renseignements, communiquez avec le Centre on North American Politics and Society de l'Université Carleton à l'adresse [NorthAmericanCentre@carleton.ca](mailto:NorthAmericanCentre@carleton.ca).

**Diagnoses et solutions : le modèle canadien des soins de santé est-il viable?**

(Montréal) L'Institut d'études canadiennes McGill

**LES 15 ET 16 FÉVRIER 2002**

À cours des 30 dernières années, le système de soins de santé canadien a été tiraillé entre les attentes du public, les changements des priorités vacillant entre les intérêts publics et privés et la transformation radicale d'un peu près tous les aspects de la prestation des soins de santé publique. La conférence informera les participants et le public en général sur bon nombre de ces changements, allant du rôle des hôpitaux à l'économie réelle du financement des soins de santé. De plus, la conférence élaborera une base de connaissances améliorée, portant sur les vrais enjeux de la réforme de la santé. Elle servira de forum public à un débat de fond sur les problèmes auxquels sont confrontés spécialistes et citoyens, et les solutions envisagées. Pour obtenir de plus amples renseignements, visitez le site Web de la conférence à l'adresse <http://www.arts.mcgill.ca/programs/msc/home.htm> ou communiquez avec Antonia Maloni, directrice et présidente de la conférence au numéro (514) 398-4815.

L'entremise de la quatrième Conférence nationale de la recherche sur les politiques, *Rassemblement les communautés*. La Conférence présente une occasion de mettre à contribution les recherches entreprises dans le cadre des trois projets horizontaux du PRR (Liens nord-américains, Cohésion sociale et Développement durable) tout en permettant aux chercheurs et décideurs d'échanger sur les enjeux émergents affectant les communautés dans tout le Canada et ailleurs.

Peut-être est-il difficile, voire impossible, de donner une réponse générique à cette question. La compréhension de ce concept et de son incidence sur le bien-être des Canadiens n'en reste pas moins au cœur des préoccupations du PRR. Nous espérons que la Conférence *Rassemblement les communautés* saura identifier quelques voies de solutions et combler certaines lacunes en matière de recherche tout en soulignant l'importance des communautés pour la mise en œuvre des politiques publiques au Canada.

**Laura A. Chapman**  
 Directrice exécutive,  
 Projet de recherche sur les politiques

Pour plus d'information sur le compte rendu de la Conférence *Rassemblement les communautés*, veuillez consulter les éditions du matin et du soir du bulletin *Horizons*.

*Mot de la directrice exécutive*



## Comprendre les communautés

### LES COMMUNAUTÉS : UNE

#### RÉALITÉ MULTIPLE?

Qu'est-ce qu'une communauté? Pourquoi s'intéresser aux communautés et quelle importance occupent-elles pour la mise en œuvre de nouveaux points de repères. Les communautés subissent les effets des transformations, sont appelées à s'adapter aux nouvelles circonstances, mais sont aussi elles-mêmes

Plus près de nous, les discussions portant sur l'émergence d'une communauté nord-américaine, bien qu'elles ne datent pas d'hier, ont pris une toute nouvelle importance à la suite des événements survenus le 11 septembre dernier. La question des relations bilatérales Canada/États-Unis et des relations Canada/États-Unis/Mexique est perçue sous de nouveaux angles. Les villes canadiennes, les opportunités, mais aussi les défis auxquelles elles sont confrontées sont de plus en plus importants à l'heure où on se questionne sur nos capacités collectives d'adaptation. Sommes-nous en mesure de générer l'ingéniosité nécessaire pour faire face à ces défis et à leurs incidences sociales, économiques et environnementales à long terme? Une réponse à cette question passe peut-être par notre habileté à favoriser la création de capital social et humain et à élargir les liens existants entre groupes et citoyens canadiens d'un océan à l'autre.

**Le défi des chercheurs et des décideurs tient à mettre en œuvre des politiques qui sauront relever les défis pluridimensionnels en renouvelant nos institutions et à maximiser les dividendes que nous pouvons tirer de ce nouveau.**

des politiques publiques au Canada? Alors que ces questions semblent initialement d'une simplicité ahurissante, quiconque tente d'y répondre réalise rapidement que bien que l'utilisation du concept de la « communauté » soit aujourd'hui universelle, celui-ci, plutôt que d'être circonscrit à une définition rigide, incarne un ensemble de représentations dont la signification varie d'un individu à l'autre. Une communauté se présente alors comme la résultante du contexte qui la définit.

La complexité et la pluralité des communautés et les réalités auxquelles elles sont associées en font leur intérêt. Dans un monde où le rythme du changement ne cesse de s'accroître et où même les scénarios les plus imprévisibles sont en mesure de se matérialiser, il est essentiel de procéder à un examen des communautés et de voir en

des agents de changement et de renouvellement. Dans un tel contexte, pour faire face au changement, les citoyens comptent de plus en plus sur les communautés pour la mise en œuvre de solutions novatrices. Qu'il s'agisse de communautés innovantes aptes à générer de nouvelles idées, de communautés durables veillant au développement de stratégies de gestion axées sur l'avenir, de communautés socialement capables de consolider le tissu social dans un contexte multiculturel et multiculturel ou encore de communautés virtuelles où les citoyens se rencontrent dans un univers ne répondant pas aux limites physiques, les communautés constituent un chaînon essentiel au bien-être.

La complexité de ces questions et de leur impact sur le processus d'élaboration des politiques publiques commande une approche multidisciplinaire. Le défi des chercheurs et des décideurs tient à mettre en œuvre des politiques qui sauront relever les défis pluridimensionnels en renouvelant nos institutions et à maximiser les dividendes que nous pouvons tirer de ce renouvellement.

Le Projet de recherche sur les politiques (PRP) entend examiner les questions importantes affectant les Canadiens et Canadiennes par



Les communautés

Dans ce numéro

Mot de la directrice  
exécutive 2

Activités à venir 7

Chroniqueur invité

Les collectivités sont les moteurs

de la cohésion sociale 4

Le point sur le PRP

Relance du Projet de

Recherche sur les politiques 8

Chroniqueur invité

L'accélération de la

croissance urbaine : un

défi au développement

durable 11

Témoins

La diversité au Canada

14

Regards sur l'extérieur

15

Liens canadiens

18

Dans le Web

19

Chroniqueur invité

Vers des communautés

novantes soutenues par

s politiques ingénieuses

20

Programme de

recherche

formalisation, un outil

politique horizontale

24

Le point sur le PRP

Les Projets de chercheurs

autochtones

28

Chroniqueur invité

la communauté virtuelle

dans la « vraie vie »

30

Bienvenue!

Le présent numéro d'*Horizons* traite de sujets qui seront abordés au cours de la Conférence nationale 2001 de la recherche sur les politiques, qui a comme thème *Rassembler les communautés*. Le monde rétrécit, et les communautés dans lesquelles nous vivons passent par des transitions multiples. La diversité croissante des immigrants venus de partout dans le monde a donné naissance à de nouveaux types de communautés ethnoculturelles au Canada. Les pressions environnementales ont augmenté

Le monde auquel nous aspirons

tifs, des liens plus forts avec des groupes d'amis, un engagement plus profond dans des projets sociaux collectifs, et de plus nombreuses occasions de réfléchir. Bref, les éléments qui caractérisent la vie d'une personne équilibrée, auxquels doit s'ajouter nécessairement l'aspect de la vie associé au civisme vertueux. Cet engagement social fondamental n'est pas non plus un objectif que nous devrions viser uniquement pour nous-mêmes, un

projet destiné simplement à promouvoir notre bonheur personnel. Idéalement, il est l'expression d'une « communauté » qui crée quelque chose de plus grand que la somme de ses membres qui, disons-le honnêtement, recherchent souvent leur avantage personnel. Il est le fondement de la collectivité. » [traduction]

Pour plus de détails, voir : Kingwell, Mark. *The World We Want: Virtue, Vice and the Good Citizen*. Penguin Books, 2001.

Dans le prochain numéro

Les événements du 11 septembre dernier ont ramené la question de la sécurité publique à l'avant-plan du débat politique. Sur le plan de la recherche, ceci nous pousse à nous questionner sur les capacités de nos institutions à répondre aux nouveaux défis en matière de sécurité, mais aussi sur leurs capacités à restaurer la confiance des citoyens fortement ébranlée à la suite de ces événements. Le prochain numéro du bulletin *Horizons* examinera divers aspects associés à la question de la sécurité publique. Si vous connaissez des recherches ou programmes susceptibles d'intéresser les lecteurs, veuillez communiquer avec nous à l'adresse [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca) ou appelez au (613) 947-1956.

« Le meilleur placement

qu'une communauté

peut faire est de bien

nourrir ses enfants. »

– Winston Churchill

Réflexion

« Ce qu'il importe de voir ici, ce sont les courants de désir qui bouillonnent sous la surface calme, les souhaits et les fantasmes qui naissent de ce désir. Vers quoi tendent-ils? Les études sociologiques confirment ce que les philosophes peuvent constater sans faire d'enquêtes. En fin de compte, ce n'est pas de posséder davantage de biens matériels qui nous rend plus heureux, mais d'avoir une vie mieux remplie : des loisirs plus créa-



# HORIZONS

P O L I C Y R E S E A R C H I N I T I A T I V E

## Canada's Cities

The idea of "the city" often conjures up two distinct images. One is that of the dynamic, livable city: the cosmopolitan centre of business, culture and entertainment with lively, diverse and socially inclusive neighbourhoods. The other image is more ominous: crime, dangerous streets, pockets of poverty, foul air, with pavement and traffic jams off into the horizon. Both perceptions are only partial reflections of the realities of Canada's cities. Coming to terms with Canada's cities in all their complexity is a key challenge for the development of effective public policy.

What is clear is that cities are the spaces and places in which most Canadians live and work. Canada is now one of the most urbanized countries in the world. Roughly 80 percent of Canadians are urbanites — with almost two-thirds of the country's population living in metropolitan areas with greater than 100,000 residents.

Previous *Horizons* issues have examined the urban aspects of transportation, diversity and immigration, public safety, globalization and poverty. However, one of the major challenges for policy researchers is to look beyond the urban elements of individual policy areas and to see how these elements connect and interact with a larger, more complex reality. The urban sustainability work of the National Round Table on the Environment and the Economy and the Quality of Life Indicators project of the Federation of Canadian Municipalities are two examples of this approach featured in *Horizons* recently.

(Continued on page 2)

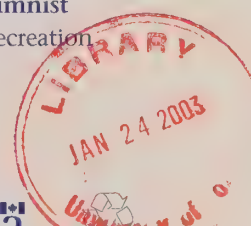
## THIS ISSUE

- 1 **Executive Brief**  
Canada's Cities
- 3 **Announcements**
- 4 **Feature Columnist**  
Cities and the Federal Agenda
- 7 **Research Brief**  
The Cities Initiative
- 8 **Research Brief**  
Neighbourhood Inequality
- 11 **Eyewitness**  
Britain's Neighbourhood Approach
- 12 **Feature Columnist**  
Urban Finance
- 15 **Research Brief**  
The Policy Agenda
- 16 **Research Brief**  
Rapid Policy Development
- 18 **Feature Columnist**  
Urban Growth Management
- 20 **Feature Columnist**  
Urban Spaces and Quality of Life
- 23 **Looking Outward**  
US Urban Research
- 24 **Instrument Choice**
- 25 **Upcoming Events**
- 26 **Feature Columnist**  
Sports and Recreation
- 29 **Tool Kit**  
GIS 101

### About our new look

With continuous improvement, serving the needs of our community and cost effectiveness in mind, we have made a number of changes that translate into significant production savings for *Horizons*. We are pleased to introduce you to the results of these efforts with the first issue of our new look. While much has changed, you can still count on *Horizons* to profile cutting edge research for Canada's policy research community. We feel confident that you will enjoy the new look in this and coming issues, and we look forward to receiving your comments at [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca).

Canada







Policy  
Research    Recherche sur  
les politiques

# HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

## PRI Horizons Team

### MANAGING EDITOR

Robert Judge

### CO-EDITOR

David MacIsaac

### CONTRIBUTORS

Pearl Eliadis  
Jeffrey Frank  
Derek McKee  
Frédéric Pilote

**Translation and copy editing by**  
PMF Editorial Services Inc. and  
by Tradulitech

**Design and layout by**  
Zsuzsanna Liko Visual  
Communication Inc.

*Horizons* is published bi-monthly by the Policy Research Initiative to share information among the public and private policy research community.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)  
Phone: (613) 947-1956  
Fax: (613) 995-6006

The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

## EXECUTIVE BRIEF

Policy researchers in many fields increasingly refer to the need for an "urban lens." For example, any approach towards advancing Canada's global and continental competitiveness cannot ignore the fact that cities are centres of finance, production, services and innovation. In the case of immigration, another critical public policy area, policy developers are faced with the fact that the overwhelming majority of New Canadians settle in our largest cities (80,000 per year in Toronto alone). Social policy goals to address poverty are incomplete unless they consider the dynamics of wealth polarization and homelessness inside city boundaries. In the area of environmental sustainability, the impact of cities as consumers of energy, producers of waste and air emissions, and occupiers of ever increasing expanses of land cannot be ignored.

In his 1970 report to the Government of Canada entitled *Urban Canada: Problems and Prospects*, Harvey Lithwick stressed that the interdependence of the various dimensions of urban life ultimately undermine the overall effectiveness of any approach that tries to deal with each aspect in isolation. To address this at the national level, Lithwick recommended the creation of a national urban council. While governance approaches have varied in the past 30 years, interconnectedness and complexity remain primary characteristics of urban areas and thus urban policy issues.

How to develop an integrated approach remains an open question. One must ask if a single, master plan is possible or even desirable given the diversity of our cities. That said, the absence of such a plan should not preclude policy development that seriously considers wider urban realities.

The ongoing social, economic and environmental well being of Canada is inextricably tied to the well being of our cities. There is a wide and strong community of interest in this country for enhancing the quality of life and economic potential of our cities. The challenge then is to find better ways of appreciating the complexities of Canada's cities as we prepare for our urban future.

**Laura A. Chapman**  
Executive Director,  
Policy Research Initiative

## ANNOUNCEMENTS

### PRI Launches Law and Policy Project

The PRI has launched a new initiative aimed at integrating legal scholarship into the development of policy research. Integrating legal scholarship into complex issues such as our horizontal projects on social cohesion, sustainable development and North American linkages will inject a new intellectual and normative framework into important social policy discussion.

The Law and Policy Project is creating research networks and collaborative projects with other government departments, with a particular focus on the Department of Justice. As well, outreach efforts are being co-ordinated with faculties of law in universities across Canada to encourage awareness of the PRI's work in policy research and to encourage academics and graduate students to bring their work into a broader social policy forum.

The first major activity under the Law and Policy project is "Instrument Choice," which brings a legal perspective to tools of governance, risk management and policy implementation in a multidisciplinary context. The work on "Instrument Choice" is discussed on page 24 of this issue of *Horizons*, and will be the focus of a recurring column in future issues.

More information can be obtained from Pearl Eliadis at 613-947-3914 or [p.eliadis@prs-srp.gc.ca](mailto:p.eliadis@prs-srp.gc.ca)

### ISUMA on Aboriginal Peoples in Urban Canada

Look in early 2003 for an issue of *ISUMA: Canadian Journal of Policy Research* on Aboriginal Peoples in Urban Canada. Co-edited by David Newhouse (Trent University) and Evelyn Peters (University of Saskatchewan), the issue covers a range of topics, including migration and demographics, concepts of community and governance, urban social issues and economic development, and the emergence of an Aboriginal middle class.

### New Applied Policy Studies Program

Mount Royal College in Calgary now offers a Bachelor of Applied Policy Studies. This four-year program integrates several core disciplines — economics, political science, and dedicated policy studies subjects — with courses in entrepreneurship, technical writing, law, computing and others. The principal objective of this multidisciplinary program is to prepare graduates for professional careers in the many fields where expertise in policy formulation, implementation and evaluation is required.

The program combines six semesters of course-work with two paid terms of Directed Field Studies under the supervision of an instructor. The program is designed to accommodate work term placements in all three levels of governments, as well as in the corporate and not-for-profit sectors. The first cohort of students entered the program in September of 2000 and is now available for placement in Directed Field Studies.

The Department of Policy Studies actively encourages inquiries and is keen to build partnerships with agencies and organizations interested in employing a student during her or his two four-month terms of Directed Field Studies.

For further information, visit the college's web site at [www.mtroyal.ab.ca](http://www.mtroyal.ab.ca)

### Technology and Tolerance

"[A] correlation exists between a metropolitan area's level of tolerance for a range of people, including racial and ethnic diversity, and its success in attracting talented people, including high-technology workers. People in technology businesses are drawn to places known for diversity of thought and open-mindedness... The leading indicator of a metropolitan area's high-technology success is a large gay population. Gays can be thought of as carriers of the knowledge economy because they signal a diverse and progressive environment that fosters the creativity and innovation necessary for success in high-tech industry. Gays are frequently cited as harbingers of redevelopment and revitalization in distressed urban neighborhoods. Studies also suggest that the presence of gays in a metropolitan area provides a barometer for a broad spectrum of amenities attractive to adults, especially those without children."

From Richard Florida and Gary Gates, "Technology and Tolerance: The Importance of Diversity to High-Technology Growth," Center on Urban & Metropolitan Policy, The Brookings Institution (June 2001).

Available at [www.brook.edu/cumppolicy/urban/indicators.htm](http://www.brook.edu/cumppolicy/urban/indicators.htm)



# Cities and the Federal Agenda

**George Anderson**  
Deputy Minister  
(Intergovernmental Affairs),  
Privy Council Office\*

*...there is a growing recognition of the "urban dimension" of a whole range of federal policy concerns including economic innovation and competitiveness, poverty, social inclusion and the quality of the environment.*

\*As this issue went to press, Mr. Anderson was named Deputy Minister of Natural Resources Canada

Urban issues have been rising on the federal agenda for a number of reasons.

First and foremost, Canada is very urban and becoming more so — a fact brought home in the 2001 census results. In 2001, 64 percent of Canadians lived in the country's 27 census metropolitan areas (each with a population of 100,000 or more) — up from 62 percent only ten years ago. Moreover, 51 percent of the population now lives in four large conurbations: the Golden Horseshoe, greater Montreal, British Columbia's Lower Mainland and southern Vancouver Island, and the Calgary-Edmonton corridor.

Second, many cities are facing a fiscal squeeze and see the federal government as a possible source of help. The extent and character of these fiscal difficulties vary tremendously across the country — contrast Alberta and Ontario for example — and even within provinces — contrast Toronto and Mississauga. The fiscal squeeze is most often put down to so-called downloading in some provinces, but it can also reflect changing cost structures or revenue decisions by municipal governments themselves. Municipal governments' total spending was not subject to as much restraint as the federal government's direct spending during the 1990s. Provincial government spending rose the fastest, in large measure because of rising health costs. A key part of the cities' argument about the "fiscal imbalance" they face is their restricted access to tax bases, in contrast to provinces which have virtually unlimited access to major revenue sources.

Third, the urban debate reflects increasing concern with Canada's competitiveness within North America. Many US cities have experienced a renaissance, riding an economic boom in the 1990s and benefiting from a number of new federal programs. North American free trade has exposed Canada's cities to sharper competition for investment and talent from cities south of the border. Perhaps no city has had a bigger adjustment in this regard than Toronto, which had to cope both with a deeper recession than the rest of Canada and some weakening of its role as the country's commercial capital.

It is thus not surprising that our larger cities have been developing their channels of advocacy. The Federation of Canadian Municipalities (FCM) has become an effective representative of municipal interests, with a direct impact on the government's program. In addition, the FCM now has a "Big City Mayors Caucus" which speaks for Canada's 18 largest cities. A smaller ginger group, the C5 mayors of Toronto, Montreal, Winnipeg, Calgary and Vancouver, is also attracting considerable attention.

Finally, there is a growing recognition of the "urban dimension" of a whole range of federal policy concerns including economic innovation and competitiveness, poverty, social inclusion and the quality of the environment.

This range of concerns is reflected in the mandate of the Liberal Caucus Task Force on Urban Issues appointed by Prime Minister Chrétien last year

following a commitment to an urban dialogue in the 2000 Speech from the Throne. The task force, chaired by Judy Sgro, is looking at strengthening the quality of life in our large urban centres by addressing competitiveness, environmental issues, cultural assets, transit, settlement and integration services for newcomers, urban Aboriginal people and crime-related issues.

Urban advocates have approached the federal agenda in a number of different ways. A great champion of Toronto, Anne Golden, has called for a national urban strategy on growth and poverty. The Big City Mayors Caucus has also recently called for a national urban strategy. The FCM's 2001 pre-budget submission to the Minister of Finance had five major elements: environmental and core infrastructure, clean transportation, affordable housing, brownfields clean-up and connectivity. In contrast, the Greater Toronto Charter movement has a quasi-constitutional agenda focused on status and powers.

In this debate on a possible federal urban agenda, it is important to bear in mind that provincial governments have explicit constitutional jurisdiction for municipalities, though provinces approach this differently. The Quebec government will not permit any municipality to enter into a direct agreement with the federal government without authority from the province. In contrast, the new government in British Columbia proposes to give municipalities greater autonomy and has promised new legislation in this regard.

How does the federal government see its role? The Minister of Intergovernmental Affairs, Stéphane Dion, addressed this question at the FCM annual conference in Banff in May 2001. He emphasized the need

*Provincial jurisdiction for municipal affairs is not just a constitutional fact; it is also a deep reality that goes to the heart of urban policy.*

to respect the constitution and was sceptical about opening up a debate on the constitutional status of cities.

Provincial jurisdiction for municipal affairs is not just a constitutional fact; it is also a deep reality that goes to the heart of urban policy. Provincial governments have used their jurisdiction to determine municipal boundaries, political structures, powers, obligations and fiscal means. Moreover, with their responsibilities for highways, land use and many key services, the provinces have tremendous impact on the quality of life in cities. In other words, urban affairs fall largely within the provincial area of influence and provincial approaches vary greatly.

Advocates of a more active role for the federal government often turn their sights southward and point to the American government's approach, especially the Clinton administration's major programs of support for public transit, community development and housing in downtown cores. Canada can certainly learn from the US experi-

ence, but any balanced view requires us to recognize the unintended negative consequences of other federal policies on American cities: generous tax treatment of mortgages, the interstate highway program, and the

weak network of programs to combat poverty have contributed to urban sprawl and so-called "white flight" from many inner city neighbourhoods.

The experience of certain major American cities is instructive in another way. Federal support is only part of the story behind the revival of Baltimore, Philadelphia and other cities. Local leadership has been key. Almost all the success stories involve local leaders — as much from the private sector as from city hall — recognizing the challenge and coming together in a broad-based and energetic way. Unfortunately, too often this mobilization only happens after serious decline. The trick, and I think we are seeing this more and more across Canada, is to get ahead of the curve. As former Toronto Mayor Barbara Hall wrote recently in the *Toronto Star*: "Toronto is a proud city that will not let the slow decline of so many American cities happen here. But it will take all sectors of the community working together to make the Toronto renaissance happen."



Given that a significant majority of Canadians live in cities, one would expect the federal government to respond to their needs. While it has not usually spoken in such terms, the federal government already has a very significant urban agenda in the broadest sense.

Foremost, of course, is the national infrastructure program, launched in 1993 and now into its third phase. Approximately 75 percent of the investments to date have been directed to urban infrastructure; direct federal investment has totaled more than \$3 billion since 1993. The new Canada Strategic Infrastructure Fund will provide significant assistance for major urban projects.

Other key initiatives by the Government of Canada with significant impacts on Canada's cities include the \$680M agreement on affordable rental housing signed with the provinces in November 2001, the \$753M National Homelessness Initiative, the \$2.4 billion annual funding for the National Child Benefit, the major investments in our largely urban research institutes under the government's innovation agenda, substantial annual support for immigrant integration, and the announcement last year of \$500 million in additional support for cultural programs.

The federal government has also taken part in a number of initiatives specific to individual cities. For some years in

Winnipeg there has been a tripartite partnership agreement between the three orders of government to promote cooperation. In Vancouver, the three governments have a special agreement to try to coordinate actions to address the serious problems of the lower East Side. In Toronto, the three levels of government have committed to a major renewal of the waterfront and jointly created a new corporation to manage the project.

Statistics Canada has been working with Intergovernmental Affairs and other departments to develop a major report on trends in Canada's cities, using the results of the recent census along with other data. There are many other ways the federal government could be more active in supporting research and public debate on the challenges facing Canada's larger cities, though we are seeing an encouraging flowering of policy studies by think tanks such as the CD Howe Institute, the Canadian Policy Research Network (CPRN) and the Canada West Foundation.

The Sgro task force's interim report will provide further focus to the agenda and pave the way for decisions. Whatever actions result, there is no doubt that the challenges facing our cities are more present in the minds of Canadians and that an "urban lens" will increasingly need to inform the work of researchers and policy makers.

## A Federal Approach to Cities

"We need to apply an urban 'lens' to all policies and programs, both national and international that are directed at urban regions. An urban perspective will guide future legislation and policies so that programs designed for urban centres can be assessed for both negative and positive impacts.

"The Task Force recommends that an advisory body be established to include representatives from key national organizations, the academic community, and the business sector to provide on-going consultation and advice on urban policy to the Government of Canada.

"We also recommend that the Government of Canada should foster research on national and international best practices, provide intelligence on trends and conditions in our urban regions, and communicate Government of Canada activities related to urban issues. By working together, we can plan new programs, policies, and projects to address top priority urban issues such as housing, infrastructure and transit."

From *Canada's Urban Strategy: A Vision for the 21st Century*  
Prime Minister's Task Force on  
Urban Issues

Interim Report, April 2002.

Available at <http://www.liberal.parl.gc.ca/urb/ENGurbstrFINAL.pdf>

# The Cities Initiative: A Metropolis Project Focus on Immigrants in Urban Canada

**Katherine Pestieau**  
Senior Project Advisor,  
The Metropolis Project

Since 1996, the Metropolis Project has been a federal government initiative that has provided an international forum for comparative research and public policy development about population migration, cultural diversity and the challenges of immigrant integration in cities in Canada and around the world. While an urban element has been inherent in much of the work undertaken by Metropolis, the Project has just recently launched the Cities Initiative to provide a particular focus on urban issues and immigrants.

Immigration is an increasingly important factor in the management of cities, and researchers and policy makers at all levels of government are dealing with it directly. The high percentage of foreign born in our three largest Census Metropolitan Areas (Toronto 42 percent, Vancouver 35 percent and Montréal 18 percent, in 1996) is relatively well known. However, less known is that, grouped together, the next 10 largest cities have an immigrant population of 17 percent, while in the remainder of the country the figure is only 8 percent. Immigrants and their children make up an important segment of the urban population and have become a defining feature of the modern cityscape. Toronto has adopted the motto "Diversity is our strength" in response to this reality. Smaller urban centres are beginning to look to immigration to fuel their economic engines. Québec City, Winnipeg, Moncton and Halifax, for example, are actively trying to attract more immigrants to their jurisdictions.

If immigration is important to cities, cities are just as significant to immigrants. Overwhelmingly, cities are their destinations of choice: in 1996,

82 percent of immigrants coming to Canada settle in the country's top 10 Census Metropolitan Areas. Cities are central to immigrant settlement; it is there that they experience their new society, look for housing, schools and employment, and strive for some level of social integration.

Many of the over 200 research projects conducted under the aegis of Metropolis have directly examined the impact of immigrants on cities and vice versa. These have included studies on the levels and causes of ethnic segregation within cities, immigrants and refugees' pathways to housing, their levels of socio-economic integration, and many others. The Montreal and Vancouver centres, Immigration et métropoles and RIIM, have developed mapping projects producing detailed demographic profiles of the cities and their neighbourhoods. This work helps policy makers at all levels further appreciate the issues and assist them in elaborating sound and effective programs and policies.

Metropolis further recognized the importance of cities in the immigration process with the recent launch of its Cities Initiative which extends the Project's sphere of activity to municipalities. This initiative will create a more direct municipal engagement in Metropolis, in part through steering the policy-research agenda to areas where national and municipal issues converge. The Cities Initiative is building a network of individuals working specifically on the municipal aspects of immigration and is partnering with the Federation of Canadian Municipalities.

There is much work ahead. For more information consult our web site at [www.canada.metropolis.net](http://www.canada.metropolis.net) and look especially at the Cities Corner.



# Neighbourhood Inequality in Canadian Cities

**John Myles**  
Statistics Canada and  
University of Toronto

**Garnett Picot**  
Statistics Canada

Fuelled by William Julius Wilson's classic study of Chicago ghettos, *The Truly Disadvantaged* (1987), American researchers have returned during the last decade to concerns over neighbourhoods characterized by high rates of poverty, low labour force attachment and negative outcomes thought to be associated with deteriorating economic and social conditions in these neighbourhoods. Canadian research on neighbourhood inequality tends to be relatively sparse, but suggests some deterioration in economic conditions in many neighbourhoods.

This article elaborates on the spatial implications of otherwise well-known trends in the distribution of earnings and income among Canadian families in the last several decades. In the nation's eight largest cities, employment earnings were increasingly concentrated in the richer neighbourhoods between 1980 and 1995, while unemployment was increasingly concentrated in the poorer neighbourhoods. This led to a decline in average family incomes in the poorer neighbourhoods, while average family incomes rose marginally in the richer ones.

## Employment earnings fell significantly in the poorer neighbourhoods

Employment earnings in the poorest neighbourhoods fell significantly over the 15-year reference period in the eight largest Census Metropolitan Areas in the study: Montréal, Québec, Ottawa-Gatineau (formerly known as Ottawa-Hull), Toronto, Winnipeg, Calgary, Edmonton and Vancouver. The declines ranged from 11 to 33 percent. The poorest neighbourhoods were those in which average

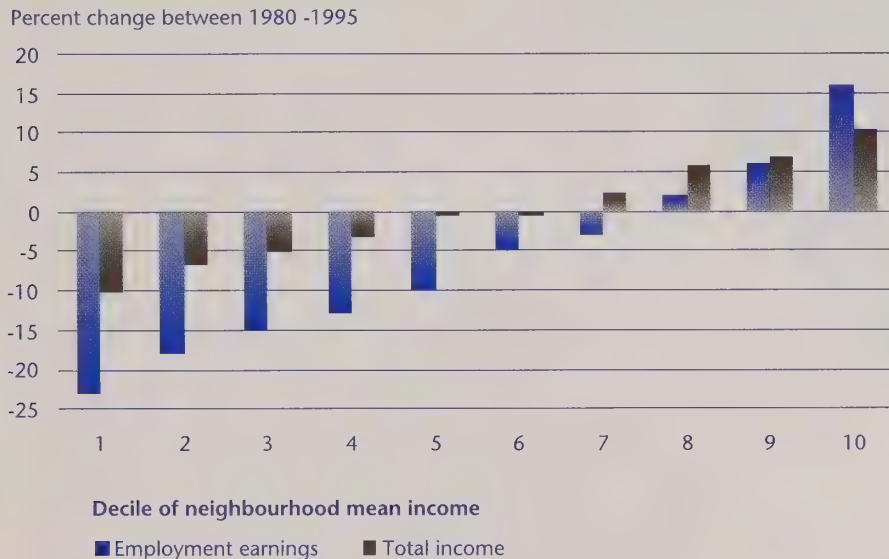
neighbourhood family incomes were in the bottom 10 percent of the income scale. This decline is displayed for Toronto in chart 1, but similar patterns are observed in all the cities studied.

In contrast, in the richest neighbourhoods (the 10 percent of people living in the neighbourhoods with the highest average incomes) average earnings rose by between 1 and 16 percent. At the same time, the unemployment situation deteriorated, primarily in the poorer neighbourhoods. For all cities combined, unemployment among core-aged workers, those between 25 and 54, rose from 11.2 to 18.9 percent in the poorest neighbourhoods, while barely changing in the richer neighbourhoods, rising from 3.3 to 4.4 percent. These changes in employment and unemployment patterns were the main reason the gap between the richer and poorer neighbourhoods increased, as measured by average total family income (including employment earnings, government transfers and other income, but excluding taxes). The increase in the neighbourhood income gap would likely have been less had neighbourhood income been measured after taxes rather than before taxes, but such data were not available. In any case, the most significant change among neighbourhoods was related to declines in employment and employment earnings in the poorer communities.

Changes in employment earnings, neighbourhood inequality and transfer payments are likely related in part to the business cycle. The unemployment rate was higher in all cities in 1995 than in 1980, and inequality tends to rise with unemployment. The

**CHART 1:**

Earnings decline in poor neighbourhoods, but gain in rich neighbourhoods, Toronto, 1980-1995



Data Sources: the 1981, 1986, 1991 and 1996 census

relative economic position of the poorer neighbourhoods will likely have improved to some extent during the continued recovery of the last few years. However, the rise in neighbourhood inequality was more or less continuous over the years for which income was reported in the last four censuses — 1980, 1985, 1990 and 1995 — no matter where they fell in the business cycle. Hence, the increase in neighbourhood inequality occurred independent of the business cycle. Employment was increasingly concentrated in higher-income communities, and unemployment in lower-income communities.

The gap between the lowest-income neighbourhoods and the highest can rise for two reasons:

- Because family income inequality at the city-level increases; and since poor families tend to live in poor neighbourhoods, and rich in rich

neighbourhoods, this will manifest itself as a rise in neighbourhood inequality; or

- Even if there is no increase in city-level family income inequality, neighbourhood inequality can rise if low-income families increasingly tend to cluster in low-income neighbourhoods, and high-income families in high-income neighbourhoods (i.e., there is an increase in economic segregation).

This study used a “sorting” index to determine the extent to which the rising income gap was the result of a general increase in the level of income inequality, or the result of increased economic segregation. “Economic spatial segregation” increased in five of the eight cities. This increased tendency for low-income families to live in low-income communities and for high-income families to live in high-income communities, con-

tributed significantly to the rise in neighbourhood inequality in four cities: Edmonton, Calgary, Québec and Winnipeg.

### Toronto had widest gap between high- and low-income neighbourhoods

Toronto had the widest income gap between high-income and low-income neighbourhoods in 1995. This was not because low-income neighbourhoods were extremely poor relative to middle-income neighbourhoods. Rather, it was because high-income neighbourhoods had very high incomes relative to middle-income neighbourhoods. Meanwhile, low-income neighbourhoods became far more numerous in 1995 compared to 1985. Chart 2 maps the significant number of neighbourhoods that were not low-income ones in 1985 but had become so by 1995. As the economy improved to the end of the decade, some of these neighbourhoods could have returned to their previous status.

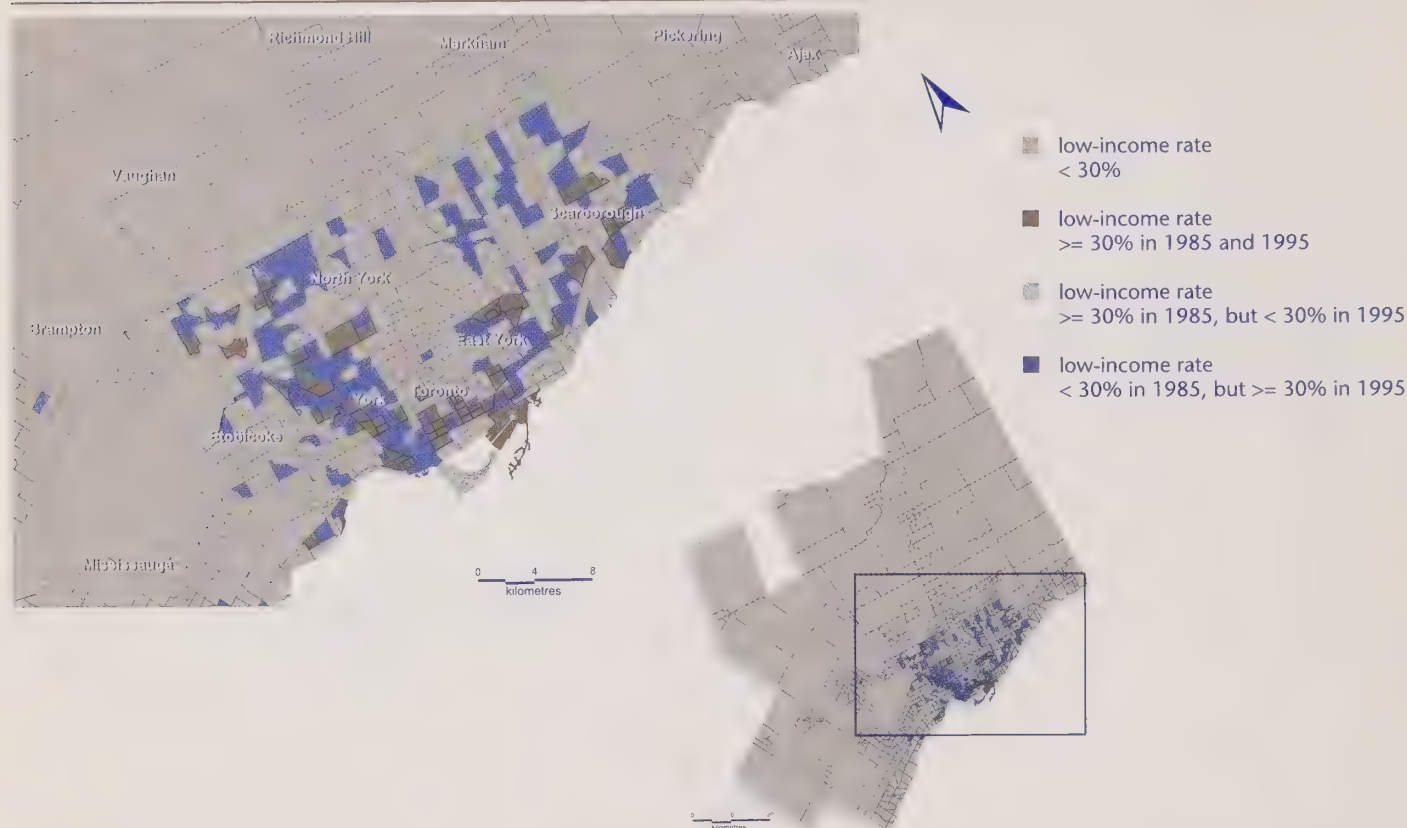
Regarding the difference between low- and high-income census tracts, the highest-income neighbourhoods in Toronto had 2.3 times the income levels of middle-income neighbourhoods, greater than any other city. Montreal was next at 2.1 times; the lowest was Ottawa-Gatineau at 1.65 times. Conversely, in Toronto, mean income in the poorest neighbourhoods in 1995 was 55 percent of that in middle-income neighbourhoods, similar to the ratios in Montréal and Ottawa-Gatineau. The ratio was 65 percent in Vancouver and 51 percent in Winnipeg.

The force driving changes in relative neighbourhood economic conditions between 1980 and 1995 was the change in distribution of employment



## CHART 2:

The number of low income census tracts rose between 1985 and 1995 in Toronto.



Source: Statistics Canada, Census of Population, 1986, 1996

and unemployment, and of employment income. In Toronto, for example, employment rates of core-age adults, those 25 to 54, in low-income neighbourhoods declined from 75 to 60 percent between 1980 and 1995. For people aged 60 or under in Toronto, the share of total family income from earnings in low-income neighbourhoods declined from 85 to 65 percent. In contrast, employment levels were relatively stable or rising in higher-income neighbourhoods.

### Transfers had only modest impact on the widening neighbourhood income gap

Between 1980 and 1995, rising government transfers, such as employment insurance, social assistance and child benefits, had only a modest offsetting impact on the growth of the income gap between low- and high-income neighbourhoods. The level of transfers was concentrated in low-income neighbourhoods and increased significantly over the period, accounting for a larger share of total family income. Changes in transfers, however, were widely dispersed among all neighbourhoods. This limited their impact on

rising neighbourhood inequality, which, as documented above, resulted from the losses in earnings that were concentrated in low-income neighbourhoods.

Income data from the 2001 Census are scheduled to become available in spring 2003. It will be well worth updating this type of analysis to continue to track shifts in neighbourhood inequality, and the extent to which changes in the levels and distributions of earnings and transfer payments are behind such shifts.

# Britain's Neighbour- hood Approach to Urban Renewal:

**A presentation  
by Raj Petal,  
Neighbourhood  
Renewal,  
United Kingdom**

The objective of Britain's National Strategy Action Plan on Neighbourhood Renewal is to narrow the gap between deprived neighbourhoods and the rest of the country. In so doing, within 10 to 20 years, "no one should be seriously disadvantaged by where they live." Raj Patel reported on the progress being made in Britain's geographically targeted approach late last January at Human Resources Development Canada's "Ready, Set, Go!" conference in Ottawa. Mr. Patel is head of Research and Development at the U.K.'s Neighbourhood Renewal Unit.

The Action Plan, and the Neighbourhood Renewal Unit that implements it, were created in January 2001. What is unique about this initiative is the premise that exclusion is concentrated in particular neighbourhoods and that solutions should be targeted accordingly. The strategy, moreover, recognizes that the problems these neighbourhoods face are interrelated and calls for a "joined-up" approach that works across government departments.

A major report, *Poverty and Social Exclusion in Britain*, had been released just the week before the conference. Disadvantaged neighbourhoods in Britain have burglary rates that are three times higher than in the rest of the country, have three times the proportion of children living in poverty and 30 percent higher mortality rates. In the 10 percent of England's most deprived districts, one quarter of adults are out of work and 44 percent are on means-tested benefits. In addition, these neighbourhoods are home to 70 percent of the country's ethnic minority residents.

Under the Strategy, neighbourhood renewal will be achieved in part through "floor targets" for government departments. Departmental floor targets have been set in areas such as employment, housing, crime and education. As a result, departments will focus on the geographic areas that are doing worst rather than using national averages to evaluate their progress. So, for example, one floor target stipulates that substandard social housing in deprived neighbourhoods is to be reduced by a third by 2004, and eliminated by 2010.

Another major plank of the Strategy is the use of local strategic partnerships, which are responsible for neighbourhood renewal at the local level. These partnerships "bring together public, private and voluntary sector service providers with the community and business sectors, and offer the opportunity to rationalize the many partnerships that exist already." The partnerships are supported by access to several funding sources for various kinds of community projects and the partners jointly decide how these resources are best allocated.

In summary, Britain's National Strategy Action Plan on Neighbourhood Renewal addresses the core problems of deprived areas. It provides mechanisms for all sectors to work together in partnership and focuses existing services and resources explicitly on deprived areas. Perhaps most important, the Strategy gives residents and community groups a "central role in turning their neighbourhoods around." It will be well worth monitoring the progress of this new neighbourhood-focused initiative.

For more information on the Neighbourhood Renewal Unit, please see [www.neighbourhood.dtlr.gov.uk/index.htm](http://www.neighbourhood.dtlr.gov.uk/index.htm).



## Urban Finance: Crisis and Remedies

**Casey Vander Ploeg**  
Senior Policy Analyst  
and  
**Loleen Berdahl**  
Director of Research,  
Canada West Foundation

*Clearly, population growth and economic expansion is less of a gain for cities and more of a burden. Cities incur increased costs with growth while provincial and federal governments realize greater revenues from taxes.*

Canada's quality of life and future economic prospects increasingly rely on cities that are well operated and appropriately financed. But recent research by the Canada West Foundation has found that many Canadian cities are under serious fiscal stress. If not addressed, this will prove detrimental to Canada. It is incumbent on all levels of government to understand the current crisis and work toward solutions.

### Causes of Urban Fiscal Stress

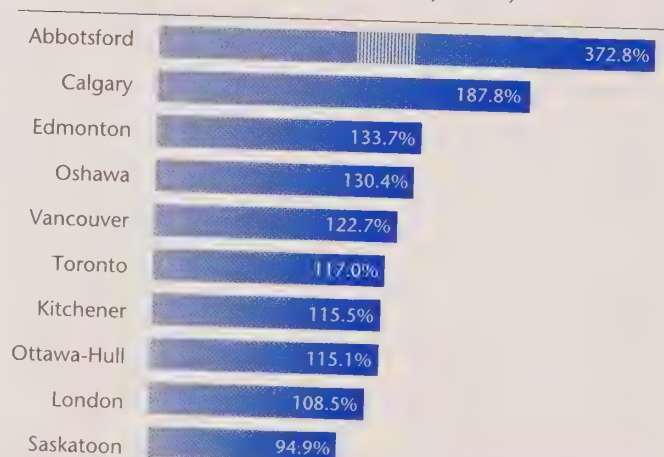
Three factors contribute to the current fiscal situation of Canada's cities. The first is rapid population growth. The 2001 census shows that Canadians continue to concentrate in large census metropolitan areas (CMAs). Nowhere is this more evident than in the West. Of the five fastest growing CMAs since 1966, four are located in

western Canada (Figure 1). Population growth leads to increased demand for municipal services, places stress on municipal infrastructure and creates a need for more investment in a city's capital stock.

A second factor is the peculiar way city-regions grow. Much of the growth in Canada's CMAs occurs in "fringe" areas — smaller urban and rural communities that surround the "anchor" city. In 1981, the City of Vancouver comprised 33 percent of the CMA. By 2001, the ratio had fallen to 27 percent. The City of Calgary has grown by 14.4 percent since 1996, but this stands in sharp contrast to communities like Cochrane and Airdrie, which have grown by 58.9 and 27.8 percent over the same period.

**FIGURE 1:**

**Canada's Ten Fastest Growing CMAs, 1966 to 2001**  
(% Increase in Total CMA Population)



SOURCE: Derived from Statistics Canada census data (1966 to 2001). Data uses the CMA definition in place at the date of each census, except for Abbotsford and Oshawa. Adjustments for these CMAs were required to increase comparability. Note that the bar for Abbotsford has been compressed relative to the other CMAs.

Residents of surrounding communities often work, recreate and shop within the anchor city. In many ways, they use services and infrastructure without contributing to the residential tax base upon which those services depend. Some might argue that these “spillovers” are covered by provincial grants. But in the current climate of grant reduction, large cities are increasingly feeling the fiscal pinch. In addition, many of Canada’s social problems and concerns – whether it be homelessness, affordable housing, illicit drug use or poverty – inevitably land in Canada’s large cities.

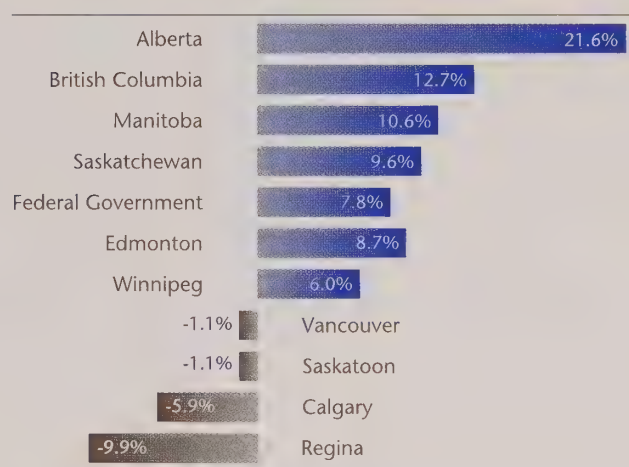
A third factor of fiscal stress is poor revenue growth. While federal and provincial revenues surged during the 1990s, many cities have seen a decline in their real per capita revenues (Figure 2). A lack of diversity in the taxes available to municipalities, severe cuts in operating grants, burgeoning populations and inflation are the main causes. Calgary, one of the fastest growing CMAs in Canada, experienced a real per capita decline of 5.9 percent in total revenues from 1990 to 2000. As a result, real per capita spending on programs and services for many cities has slipped, and a significant capital deficit now exists. Clearly, population growth and economic expansion is less of a gain for cities and more of a burden. Cities incur increased costs with growth while provincial and federal governments realize greater revenues from taxes.

## Options

Canada West research suggests five strategies to address the fiscal challenges facing cities. First, cities need to keep the focus on their core compe-

**FIGURE 2:**

**Growth in Total Revenues, 1990 to 2000**  
(% Increase in Per Capita Inflation Adjusted Dollars)



SOURCE: Derived by CWF from federal and provincial budget documents, the Dominion Bond Rating Service, the Canadian Bond Rating Service, Annual Reports of the cities (1990-2000), and Statistics Canada.

tencies and essential responsibilities. Local government exists to provide services that benefit local residents and can be funded from locally generated revenue. There is little economic rationale for local governments to be involved in income redistribution activities in areas such as homelessness and affordable housing, which more properly belong to federal and provincial governments that have access to a broader revenue base. Federal and provincial governments, for their part, must avoid off-loading these responsibilities to the local level.

Second, cities need to expand their usage of user fees and begin setting correct prices for their services. In the past, many user fees were employed to raise revenue, provide partial cost recovery or recoup average costs. Many urban economists argue that user fees are rarely used as a price-signalling device. This has led to the

overconsumption of services, a loss of efficiency and higher costs.

Third, cities should adopt alternative service delivery mechanisms. While cities should certainly ensure that services are *provided*, there is often no compelling rationale for the city to *produce* the service. International experience suggests significant savings when the public sector competes with the private and non-profit sectors for the rights to deliver municipal services.

Fourth, cities need to enhance capital financing. Many cities follow a policy of pay-as-you-go for tax-supported projects such as road construction, and have restricted debt financing to their self-supported utilities. However, because municipal debt is issued to finance items that provide long-term benefits (infrastructure), some debt is necessary to share the costs of capital among all generations that stand to



benefit. Clearly, there is a balance between pay-as-you-go and debt financing. Cities also need to explore

*federal and provincial governments need to provide cities with new revenue sources and more freedom to innovate.*

options for public-private partnerships in capital projects, an approach used internationally to reinvest in urban infrastructure, revitalize downtown cores, and rebuild harbour fronts.

Finally, federal and provincial governments need to provide cities with new revenue sources and more freedom to innovate. The property tax remains the staple of Canadian municipal budgets, but it is inelastic and fails to control spillovers. A significant one-time reduction in the property tax, offset with a new revenue-sharing scheme based on a more diverse set of taxes, holds the promise of better revenue growth in the future without increasing the effective amount of taxation. Such an approach would improve the competitive position of

Canadian cities by better reflecting the tax position of their European and American counterparts.

These ideas have been discussed for some time, but there has been little movement. Canadians do not perceive a crisis. The focus on public finances remains heavily tilted toward health care and education. Municipal concerns rate low on the policy agenda totem pole. But one thing is clear: each time an option is deemed unpalatable or unworkable, the field of choices narrows. It is imperative that Canadians make at least some ideas work. If we are not up to the challenge, the only alternative is the status quo which may well usher in a steady decline in urban Canada's quality of life and standard of living.

*For more information, see Dollars and Sense: Big City Finances in the West, 1990-2000 (Canada West Foundation, October 2001) and Framing a Fiscal Fix-up: Options for Strengthening the Finances of Western Canada's Big Cities (Canada West Foundation, January 2002), available at <http://www.cwf.ca>.*

## Effective Cooperation

"The functions and powers of local government cover a broad range of areas, reflecting both similar competencies as well as significant differences. Different techniques are used to demarcate the powers. Narrow definition of competencies is, however, increasingly making way for broader plenary powers. With the increased role of local government as an institution of self-government in the provision of services, sound intergovernmental relations are vital to ensure the proper demarcation of responsibilities, effective cooperation between the different levels of government, and the adequate financing of local government. In this regard, organized local government is playing a critical role in bringing about cooperative government."

Nico Steytler, "Background Paper on the Place and Role of Local Government in Federations" prepared for the *Cities and Federalism Conference*, Rio de Janeiro, Brazil (May 2002)

Available at <http://www.forumfed.org/Reference/documents/Braz-118/citystey.pdf>

## ANNOUNCEMENTS

### Policy Community Resources Launched

The Policy Community Initiative, co-located with the PRI, is proud to launch Policy Community Resources at [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca). Through this site, you can link to literature that identifies the challenges and strategies for building policy capacity, tools for policy developers and best practices for strengthening human resources. Visitors are encouraged to visit the site, benefit from the resources and provide feedback.

# Canadian Cities Back on the Policy Agenda: A new discussion paper from Canadian Policy Research Networks

The release of the interim report of the Prime Minister's Caucus Task Force on Urban Issues marks the return of cities to the agenda of Canadian policy communities. Contrary to predictions of the "locationless" effects of virtual communications and the "death of distance" in a global age, urban centers have become more – not less – important as places where people live, work and play. Knowledge-based innovation is the critical ingredient for prosperity and well-being in the 21st century, and it thrives in local spaces that attract economic producers, value diverse ideas and cultures, and include all residents in learning opportunities. Decision makers now face the challenge of understanding the factors that enable cities to make the most of the advantages of population density and the close proximity of creative people from all walks of life.

CPRN's Discussion Paper *Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada* takes stock of current knowledge about the problems and prospects of Canadian cities. Neil Bradford, a CPRN Research Associate and professor at Huron University College, uses a multidisciplinary overview to situate the challenges facing Canadian cities in historical and comparative context and in relation to contemporary debates. Experience shows that cities can be both engines of national prosperity and locales where the risks of social exclusion and environmental degradation are greatest. To understand this conundrum, the paper unpacks the complex economic, societal and political transformations that make cities strategic spaces and actors in the age of globalization. It assesses the need for new thinking about institutions and processes of urban governance and, equally, about public policy collaboration across political scales — local, provincial, and federal.

Four analytical frameworks currently inform debates on the Canadian city: economic clusters, social inclusion, community economic development, and environmental sustainability. Bradford identifies points of convergence among the different frameworks and explores shared visions and common strategies to "manage our coexistence in shared spaces." The paper then maps an ambitious research agenda for urban policy communities with four strategic themes: how local place matters, urban and regional governance, multi-level policy collaboration, and comparative and international urban studies.

Bradford examines the ways in which a new urban agenda might better align federal, provincial and local economic, environmental and social policies with the physical design and community planning of Canada's diverse city-regions. At a minimum, better alignment will redress the resource-responsibility gap experienced by local officials and embed an "urban lens" in federal and provincial policy making.

This up-to-date stocktaking of a rapidly evolving and complex policy field offers a baseline for further thought and action about the state of Canada's cities. As Bradford concludes, "Canada's political history has been shaped by dynamic and successful projects for nation building and province building. What may be needed now are similar leadership coalitions to build inclusive city-regions as an essential foundation for a prosperous, sustainable society in the global age."

The full report can be found at: [www.cprn.org](http://www.cprn.org)



# Rapid Policy Development: Lessons Learned

**John Burrett**  
**Federation of Canadian Municipalities**

*The best way to kill an idea is to study it to death.*

*Both "A Call to Action" and "A National Affordable Housing Strategy" took only a few months, but represented excellent, original research...*

Homelessness is a national disaster, declared the Big Cities Mayor's Caucus of the Federation of Canadian Municipalities (FCM) in November 1998.

By late 1998, reports of overloaded shelters, tragic deaths on cold winter nights and news of the "hidden homeless" of children and families were starting to permeate the public consciousness. This bad news came at a time when the country was riding the wave of one of the most prolonged periods of economic prosperity in its history. Clearly not everyone was benefiting — thus, the declaration.

This article reviews the initiatives undertaken by the FCM following the declaration and the personal lessons learned along the way. It is a reflection on a success story of rapid research followed by effective formulation and communication of policy recommendations and the eventual establishment of new programming by the federal government.

## Research

In late 1998, the FCM moved quickly to develop a plan of action that was innovative and inclusive. The National Housing Policy Options Team (NHPOT), composed of a group of mayors, councillors and senior staff from communities across Canada, was formed to guide the process. Research and data gathering to give a picture of the situation was the logical first step for the Team.

The information-gathering process was multidimensional. The National Symposium on Homelessness and Housing helped initially to define the parameters of the problem.

Community input was then solicited from FCM members across Canada including information from the array of on-the-ground groups and individuals assisting Canada's homeless. Data from Canada Mortgage and Housing Corporation and from Statistics Canada provided an empirical basis for the research. Throughout these various information-gathering activities, the FCM served as the home base — working with all the partners to develop a sound evidence base for developing policy options quickly.

This work culminated only six months after the declaration of a national disaster with the publication of "A Call to Action" in June 1999 ([www.fcm.ca/PDFs/Housing/nhpoeng.pdf](http://www.fcm.ca/PDFs/Housing/nhpoeng.pdf)). The report forcefully presented the nature and scale of the problem across Canada. "A Call to Action" found that:

- Between 1990 and 1995 the number of households in Canada paying more than 50 percent of their income on rent increased by 43 percent;
- In larger urban centres there were at least 96,000 households on assisted housing waiting lists;
- Emergency shelter use was increasing significantly in many cities; and
- Canada would require 450,000 rental-housing units to meet projected demand in the decade following the report.

The report was unanimously accepted by the FCM membership at the June 1999 Annual Conference and served as the basis for consultations with government toward implementing solutions.

## Policy Development

The work of the team did not stop with research. Local governments, large and small, used the data collected for "A Call to Action" to lobby MPs, discuss the issue with local media and ensure that the federal Cabinet was aware of the seriousness of the issue. A submission to the federal budget process from FCM in the fall of 1999 included information from "A Call to Action."

The federal government's December 1999 announcement of \$783 million in funding for homelessness initiatives was undoubtedly the result of various influences. However, the research and dissemination processes led by the FCM's NHPOT played a role (we think a particularly persuasive role).

This inspired the FCM to continue its work. Over the spring and summer of 2000, the Federation, working closely with other organizations advocating action on affordable housing, produced "A National Affordable Housing Strategy." This was followed by a similar dissemination and communications process.

## Lessons

The period between the November 1998 declaration and a year later when the federal government announced new funding was an intense period for those working on the project at the FCM. Lessons were learned which may be of interest to others in the policy community. They include:

*Start from the finish:* In the case of "A Call to Action," the goal was to gather the data to support what all of the stakeholders already knew: homelessness was reaching crisis

proportions. Effective strategic policy research, like a good meeting, starts with a vision of what you think you want to conclude.

*Your research is your armour:* When you are taking an unconventional approach to building a research base, it is important to make sure you have the facts straight. The use of front line data from a broad range of stakeholders can be risky and extra care must be taken to ensure it can be substantiated.

*The federal government's December 1999 announcement of \$783 million in funding for homelessness initiatives was undoubtedly the result of various influences. However, the research and dissemination processes led by the FCM... played a role (we think a particularly persuasive role).*

*Policy research doesn't have to take forever:* The best way to kill an idea is to study it to death. Both "A Call to Action" and "A National Affordable Housing Strategy" took only a few months, but represented excellent, original research that was better than anything else in existence.

*Lots of cooks in the kitchen are useful ...:* The FCM's housing and homelessness research was possible because of the existence of a network of experts across the country who were ready and willing to supply both data and anecdotal evidence that was not available from national-scale data sources. The same network of experts also gave indispensable advice on the policy prescriptions presented. Their reach was critical in convincing city and town councils to fund the work and in communicating results to local policy makers.

*...But you need a head chef:* The role of key leaders was critical in articulating both a vision and an overall strategy. Champions with the energy and passion to move the project to completion were essential in coordinating the work of the "chefs."

*Moving from research to action:* Decision makers don't have time to read 60-page reports. In the end, condensing hard-won intelligence into two-page briefing notes, one-page press

releases and 15-second sound bites on television, made sure the word got out. This project benefited from a cross-Canada network of municipal officials to communicate report findings to the local community. This built a broad range of support for the policy options identified in the report — a key element in getting the ear of decision makers.

*The preceding article expresses the opinions of the author, and not necessarily the positions of the Federation of Canadian Municipalities or anyone named. For more information on FCM research and policy on affordable housing and homelessness, see "FCM's National Strategy on Affordable Housing" on the FCM web site at [www.fcm.ca](http://www.fcm.ca)*



# Urban Growth Management:

## A Policy-Implementation Disconnect

**Melanie Hare**  
Urban Strategies Inc.

*...growth management efforts have not kept up to the changing nature of our communities, nor do our tools address the scale or level of complexity of our urban centres.*

### A Growing Problem

Growth management policies are designed to guide the "smart" development of urban areas. However, despite years of growth management policy in Canada, our urban centres are sprawling. Between 1976 and 1996, the Greater Toronto Area lost 150,000 acres of prime farmland to urbanization. Expansion, not intensification, has been the trend.

The Greater Toronto Area is expected to grow by 2 million people over the next 20 years. The 2001 Census data confirm that Canada has increasingly become an urban nation; cities are the engines of the national and provincial, as well as local, economies. Population increases and shifts of this scale indicate that growth management will become increasingly important in helping municipalities to accommodate growth, while maintaining livability.

Growth management is not a new concept. In fact, it entails many of the principles that urban planners have practised for decades – strong and vibrant downtown cores, open space networks, balanced movement systems, a mixture of uses, liveable communities, to name a few. Urban growth boundaries delineate the extent of urbanization in most official plans. Yet growth management efforts have not kept up to the changing nature of our communities, nor do our tools address the scale or level of complexity of our urban centres. It is clearly time to re-invent and vigorously apply thoughtful and co-ordinated approaches to managing the growth of our communities.

### OPPI Policy Paper on Growth Management

In this context, the Ontario Professional Planners Institute (OPPI) commissioned a policy development paper on growth management. *Exploring Growth Management Roles in Ontario: Learning from "Who Does What"* Elsewhere, released in September 2001, offers an assessment of current efforts in North America and provides direction with respect to current growth management initiatives in Ontario.

### Findings and Outcomes

Generally, Ontario municipalities have official plans that contain policies which support healthy downtown cores, integrated open-space networks, transit supportive densities, mixed-use developments, a range of housing opportunities, open and fair process and co-ordinated infrastructure investment.

However, with ever-increasing urban sprawl, it is clear that policy on its own is not enough. What is needed? Five critical elements of a growth management strategy are identified in the policy paper:

- Collaboration, co-ordination and leadership among and between governments as no one level of government can do this alone;
- The introduction of new tools and resources and the innovative application of existing tools to effectively guide growth;
- The use of public investment and incentives to leverage market forces;
- Thinking, planning and making investment decisions based on immediate needs and 50 year timeframes; and

- The creation of a broad base of understanding and support for managing growth.

## The Need to Go Beyond Policy

If our municipal policy frameworks support growth management principles, then what is the problem? Policy alone is not enough and never really has been. Three factors have rendered policy relatively impotent in recent times.

The first is related to scale. In the past, urban centres have been of a modest size and complexity, making growth management relatively straightforward. The current reality is of city regions that can have an influence extending hundreds of kilometres and can encapsulate a variety of communities.

Second, in the past, market forces have had a stronger regard for and incentive to work more cohesively with policy direction. However, the postwar era of big government has been replaced in the 1990s by a market-driven approach that has diluted policy directives.

Third, in the last decade, senior levels of government, through downloading and reduction in spending, have noticeably withdrawn their efforts to support managed growth in cities. Municipalities cannot do it alone. For example, the State of Maryland's smart growth platform encompasses a co-ordinated intergovernmental approach. Collaboration between the state, region, city and county

governments have led to a layering of policies and initiatives which are led from the top but are mutually reinforcing and implemented on a voluntary basis at the local level.

A critical first step toward the implementation of sound growth management approaches will be to define the roles clearly — between and within levels of government, with the community, with potential investment partners.

*...growth management will be critical over the next decades as our communities evolve into substantial and complex city regions.*

Who should champion growth management? Local municipalities are critical players but cannot, based on the current constitutional status, lead the charge in this realm. The province is the logical candidate to take on this role, just as its counterpart states of Maryland and Oregon have done. In Ontario, the current reviews of the provincial policy statements, the *Municipal Act* and the establishment of the Smart Growth Secretariat indicate the provincial government's interest in taking on a more direct role. The federal government also has a role and should consider expanding its role in critical infrastructure areas such as transit, housing, restoration and conservation of environment and heritage.

## Capturing the Momentum to Re-invent Growth Management

Despite innovation and intent, and strong policy directions, no one community has been entirely successful at managing its growth. In Canada,

what is clear is that growth management will be critical over the next decades as our communities evolve into substantial and complex city regions. These city-regions are the engines of our economy and the places which a growing majority of people call home. While current initiatives are promising, we cannot afford to lose this opportunity to renew our commitment and re-invent our approach to growth management.

The Ontario government's current initiatives are being matched by growth management initiatives being undertaken at Canada Mortgage and Housing Corporation, OPPI, the Canadian Urban Institute, the Conservation Council of Ontario, many municipalities and the Sgro Taskforce on Urban Issues. There is an opportunity to corral these resources to create a truly collaborative and co-ordinated strategy for guiding growth. Indeed it would be the corollary of smart growth — that being stupid growth — not to harness these resources to re-invent the way we manage growth in Canadian urban centres.

*To read the OPPI Policy Paper on Growth Management in its entirety please see [http://www.ontarioplanners.on.ca/pdf/growth\\_101001\\_position.pdf](http://www.ontarioplanners.on.ca/pdf/growth_101001_position.pdf)*



# Urban Spaces and Quality of Life:

## Moving Beyond Normative Approaches

**Gilles Sénécal**  
**INRS–Urbanisation,**  
**Culture et Société**  
**Université du Québec**

*Quality of life, urban  
environment or urban  
sustainability indicators —  
whatever we choose to call  
them — spark enormous  
interest among scientists  
and governments.*

The search for quality of life, particularly in the city, has occupied so-called post-industrial and increasingly urbanized societies for more than 40 years. Recently, this has led to initiatives to measure quality of life in urban areas. This column reviews several recent measurement approaches and reflects on how the concept of NIMBY (not in my back yard) may reveal aspects of urban life that present indicators are unable to assess.

The concept of quality of life, as applied to the urban environment, is usually understood in two ways. The first way concerns the living environment and involves the patterns of inequitable advantages and opportunities<sup>1</sup> that affect each citizen through accessibility to services, facilities and amenities. Proximity to these is a key factor in improving living conditions.<sup>2</sup> Other elements of the living environment include economic vitality and social equity, which encapsulate an infinite number of specific issues — for example, the quality and affordability of housing.

The second approach to understanding urban quality of life, according to Perloff,<sup>3</sup> relates to the natural environment in urban spaces. This approach holds that such factors as air, water and soil quality, and the amount of green space available affect the way we live. However, measuring these factors, for example noise or olfactory pollution, and defining what constitutes a good living environment or urban configuration is an inexact science.

Other aspects to consider in identifying the aspects of quality of life have been suggested by early writers such as Blumenfeld or Perloff. These aspects

include, in particular, esthetic value, satisfaction with one's home and the democratic processes of local political authorities. In addition, there are issues of perception that take into account people's experiences in the city, the routes they travel and the sensory quality of their surroundings. These issues bring to mind the work of Kevin Lynch, who emphasized people's ability to understand (or read) their environment, adapt to it and change it to meet their needs.<sup>4</sup>

### Measuring quality of life: indicators and models

The search for quality of life has led to efforts to put urban and environmental data into systematic order. The use of indicators has become popular in Canada and elsewhere as a means to compare urban spaces and to generalize the results. Quality of life, urban environment or urban sustainability indicators — whatever we choose to call them — spark enormous interest among scientists and governments. "Indicator" refers to a scale for indicating a state, a condition or a trend using a predetermined criterion, parameter, standard, reference or target. It should be understood that indicators are a simplification of complex phenomena and shed light on a set of interactions among various components in a system.

A variety of indicator systems have been developed, some in cooperation with government, in particular the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). CMHC proposed the creation of a general model called the Community Oriented Model of the Lived Environment (COMLE), which includes specific measurements for each of the indicators identified in the approach.<sup>5</sup>

COMLE models four components that make up quality of life — economic vitality, social well-being, environmental integrity and cultural congruence — by linking them to urban issues such as housing, land use, transportation, the natural environment, employment, distribution of commercial space, and the availability of public services including health, social welfare, education and recreation. The standard indicators selected (household income, employment, housing costs, etc.) were linked to specific measurements that were selected according to the availability of data. The indicators referred to socio-economic variables or variables relating to services and environment, including accessibility to health care.

Under COMLE, the measurement of environmental integrity was not highly developed. The difficulties with measuring environmental integrity are clear in the case of residential density. On the one hand, measurements of energy consumption and transportation choices serve to highlight the negative aspects daily commutes via automobiles. On the other hand, in terms of housing, the indicator focuses on the number of homes constructed per year, regardless of whether or not it encourages urban sprawl (probably assuming that development enhances economic vitality and the quality of residential environments). In this case, increased commuting times would be considered detrimental to quality of life, while increased housing would be positive. However, even though we can argue that urban sprawl reduces quality of life, it must be noted that consumers do not seem to have lost their enthusiasm for low-density housing located a fair distance from the downtown core.<sup>6</sup>

When CMHC tested COMLE, the municipal authorities conducting the tests said that the approach did not seem to capture all aspects of quality of life, particularly at the neighbourhood level. In addition, COMLE involves aspects that are not under municipal jurisdiction and do not support municipal decision-making. Other comments indicated that the model does not focus closely enough on community engagement and that the measures are not output measures. Lastly, the pilot tests showed an ongoing vacillation between wanting to determine the current situation based on rigorous scientific methodology and wanting to measure society's progress in achieving predetermined major societal or local objectives. The consultant responsible for the pilot tests concluded that the most tangible result was to make municipal authorities aware of the concept of sustainable cities and quality of life.<sup>7</sup>

Other quality of life measurement approaches have also been developed, particularly those involving community groups and associations, such as the project *Vivre Montréal en Santé*<sup>8</sup>. This project tried to reconcile quantitative and qualitative approaches using standard indicators, but expanded the measurements of perception through consultation processes in various Montréal neighbourhoods. The experiment was not conclusive due to lack of funds and adequate means but it continued in the form of neighbourhood discussion fora. Through these fora, the neighbourhoods carried out analysis and created action plans for urban renewal and social development in their areas.

Another initiative that has focused on applied and methodological activities to develop tools for measuring quality

of life is that of the Federation of Canadian Municipalities (FCM). The FCM recently proposed several indexes to reflect the overall nature and complexity of urban living, including an index of community participation.<sup>9</sup> The proposal expands the model for measuring quality of life, using some of the most pertinent components, but unfortunately is not able to resolve the ongoing difficulties with quality of life measurement initiatives. This is because the normative approach cannot be considered to be completely free of the biases of researchers and their sponsors.

Indicators are often unable to take into account local issues that reveal diverse realities, particularly in terms of socio-economic status or the make-up of the living environment. The challenge is to address the inequities in the quality of natural and built environments in specific spaces that differ in structure and nature. In terms of the immediate built environment, the quality is often affected by sites that are rundown or contaminated, and activities that are undesirable, pollution causing, noisy and stressful. Inventorying local stresses such as undesirable activities offers another means for understanding the quality of lived environments. These activities not only impact on quality of life, they often lead to environmental conflicts. These conflicts reveal problems and the perceptions of local stresses and risks. This leads to the not in my backyard (NIMBY) syndrome, which represents a demand for quality or conservation of the environment.

### **The NIMBY syndrome: revealing quality of life**

The NIMBY syndrome must be seen as both an indicator of the quality of urban life in general and of the



effects of proximity in particular. It is an outlet for local stakeholders or individuals, who perhaps do not feel represented by the institutional system or the neighbourhood association, to express stress, discomfort, social tensions or the real or feared impacts of changes to the living environment.

We have also seen an increase in the strength of resident- or citizen-based protest movements in the form of informal public consultations or micro-local conflicts. The term NIMBY refers to residents' actions to protect an area near their homes or to limit undesirable uses there. Cases of NIMBY often arise in conflicts over land use. NIMBY cases can also be a way of reacting to the inadequate availability of public services.

Because of its impact on democratic processes and the media coverage it receives, the NIMBY syndrome has modified the urban planning and development process and influenced dealings between local stakeholders and government authorities. These situations can lead to the creation of a new forum for residents and institutional stakeholders to discuss the distribution of community-level services and facilities as well as the local effects of human activities. Of course, they can also lead to a head-on conflict or covert action, and they inspire different reactions in different people, since residents are never a homogenous group.

Nevertheless, local conflicts, which originate outside the established neighbourhood consultation systems during discussions on urban development and urban living, are valuable because they address crucial issues

of quality and equity. These conflicts express tensions between the residents who live there and the people responsible for planning, using or making decisions about the space — in other words, between the conditions in the living environment and the functional organization of the city. NIMBY is one of the few options for expressing the experiences and opinions of the immediate and nearby residents and highlighting impacts that have been underestimated or even dismissed. The resulting conflict upsets the tacit rules of the institutional stakeholders and mediations between social and economic partners. It often involves citizens who receive very vague communications from local authorities and are rarely contacted directly by the players involved, who overlook problems considered too localized or too small. Lastly, micro-local conflicts are a sign of an often diffuse and loosely organized resistance but, because it is distinct and localized, it evokes a fleeting sense of identity. This resistance is the expression of people's attitudes toward the impact of activities and changes on their living environment.

## Conclusion

Normative approaches to quality of life have neither completely exhausted all possibilities for measurement nor provided the results anticipated. Experiments conducted in municipalities across Canada indicate methodological advances and opportunities for social innovation. However, they do not manage to capture all aspects of the concept of quality of life. To some extent, conflicts over living environments, especially those relating to the NIMBY syndrome, pick up where

normative approaches leave off. They highlight the impacts of proximity and people's perception of it and they let us examine the level of democracy at work in debates and decisions on land use and the availability of public services.

## Endnotes

1. F. Dansereau and M. Wexler, *Nouveaux espaces résidentiels Types d'espaces et indicateurs de qualité* (Montréal: INRS-Urbanisation, Research Report, 1989).
2. H. Blumenfeld, "Criteria for Judging the Quality of Urban Environment," *Urban Affairs Annual Reviews* (SAGE Publications, 1969), p. 137-164.
3. H.S. Perloff, *The Quality of Urban Environment* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969).
4. K. Lynch, *The Image of the City* (Cambridge, MA: MIT Press, 1960).
5. R.A. Murdie, D. Rhyne and J. Bate, *Modelling Quality of Life Indicators in Canada: A Feasibility Analysis* (Centre for Future Studies in Housing and Living Environments, Canada Mortgage and Housing Corporation, 1992).
6. G. Sénécal and P.J. Hamel, "Ville compacte et qualité de vie : discussions autour de l'approche canadienne des indicateurs de durabilité," *The Canadian Geographer/Le géographe canadien*, Vol. 45, no. 2, p. 306-318 (2001).
7. D.H. Sherwood et alli. Identifying the Quality of Life in Your Community, Quality of Life Indicators, *Plan Canada*, November 1993, p. 11-15.
8. Ville de Montréal, *Guide pour un portrait de quartier* (Service des loisirs et du développement communautaire, 1993).
9. Federation of Canadian Municipalities, *Quality of Life in Canadian Communities*, second report (2001).

# Urban Policy Research Organiza- tions in the United States

**The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy** works in partnership with academics, private sector leaders and officials from all levels of government to shape the development of urban policy in the United States. Founded in 1996, the Center publishes research on a wide variety of topics including urban finance, housing, employment, poverty, smart growth, and transportation. Three major initiatives have been launched recently by the Brookings Center. The Metropolitan Initiative examines the policy implications of key urban American development trends: explosive growth at the exurban fringe coupled with decline in the older urban core. The Central Cities Initiative seeks to help cities better understand and identify their role in the new economy and to determine how federal and state policies can bolster local competitiveness strategies. Finally, the Center has launched The Neighborhood Initiative, which examines the impact of federal and state policies on cities and, more specifically, on neighborhoods of high poverty. A program of research, publication, activities and outreach is associated with each of these initiatives. Dozens of research papers have been published since 1997 and these are available from the Center's web site at <http://www.brookings.org/dybdocroot/es/urban/urban.htm>

**The Taubman Center for State and Local Government** at the Kennedy School of Government at Harvard University focuses on public policy and management in the U.S. federal system. Taubman Center faculty affiliates and senior staff pursue a variety of research projects on the politics, economics and implementation of urban development and transportation policies. The Center has also established an initiative to assist all levels of government in preparing for the threat of domestic terrorism. More information and publications may be found at <http://www.ksg.harvard.edu/taubmancenter/>

**The Taub Urban Research Center** at New York University's Wagner School explores issues and challenges affecting cities and metropolitan regions. The Center issues reports and conducts fora that include participants from government, business, non-profit organizations and the academic community. A new special project funded by the National Science Foundation looks at "Information Technologies and the Future of Urban Environments." The results of this ongoing research can be found at <http://www.informationcity.org>. Further research and information is located at <http://urban.nyu.edu/>

**The Urban Institute (UI)**, based in Washington, was created in 1968 to monitor and evaluate the "Great Society" initiatives of the Johnson administration. During its early years, the Institute concentrated on persistent domestic problems such as poverty, education finance, unemployment, urban housing shortages and decay, transportation and welfare reform. More than 30 years later, the UI mission has broadened to include research on topics as diverse as taxes and criminal justice, governance in new democracies, advocacy and philanthropy, and health care policy. The Center is a primary sponsor of the National Neighborhood Indicators Partnership and is co-producer of CityScape, a monthly radio show. Transcripts of the show are available on the Institute's web site. More information on the Urban Institute and access to its publications are at [www.urban.org](http://www.urban.org)



# Instrument Choice in Global Democracies

**H**ow do governments choose among different ways of implementing their policies? How does the new global environment affect policy design and tools of governance? Today's environment demands a more sophisticated understanding of how and why different policy instruments can be chosen.

As the first major undertaking of its new Law and Policy Project (*see p. 3*), the PRI is examining current thinking on instrument choice with a view to creating useful tools for policy makers. To this end, the PRI is working closely with the Privy Council Office, the Law Commission of Canada and in particular the Department of Justice. This reflects in part the importance placed on instrument choice by the Deputy Ministers' Challenge Team (DMCT) on Law-Making and Governance. In furtherance of the DMCT's work, the Department of Justice is leading a government-wide initiative to research and develop instrument choice strategies. The Department of Justice's conference, *Instrument Choice: A Toolkit for Effective Government Action*, held on March 26 and 27, 2002, is part of this important effort. Many of the issues that the PRI will try to tackle will be developed from this conference.

## A proliferation of instrument choices

In the postwar period, Western governments tended to reach for laws and regulations first. In the 1970s and 1980s, skepticism about regulations led to a search for alternatives. The *Charter of Rights and Freedoms* and the "legalization of politics," the growing importance of international agreements and the trend away from big government have led to an increased range of policy instruments in Canada.

Most recently, backlash movements and the cataclysms of September 11 have arguably swung the pendulum back toward law and to new questions about "efficiency" in policy design.

Today, Canada is a leader in the area of instrument choice, with academic experts spanning disciplines such as political science, law, sociology and environmental studies.

## Policy Research Initiative

The PRI is launching its work on instrument choice with an international conference this fall, *Instrument Choice in Global Democracies*. This event will coincide with the 20th anniversary of a seminal study published by the Economic Council of Canada, *The Choice of Governing Instrument* by Michael Trebilcock, Robert Prichard, Douglas Hartle and Donald Dewees. The conference will give a retrospective view of key developments since 1982 and identify both current questions for policy research and strategies for addressing them.

The conference will also provide the foundation for a series of one-day policy dialogues on specific, practical instrument-choice issues and strategies. Materials from the conference and the policy dialogues will be published with a university press and highlighted at the 2002 National Policy Research Conference, *Future Trends: Risk*.

The importance of instrument choice will become clear in future issues of *Horizons* as we devote this regular feature to policy instruments and the outcomes of instrument choice.

A backgrounder is available from the PRI, and more information can be obtained from Pearl Eliadis at (613) 947-3914 or [p.eliadis@prs-srp.gc.ca](mailto:p.eliadis@prs-srp.gc.ca).

## UPCOMING EVENTS

## July 18-21, 2002

**National Forum on the Future of Canada's Cities**

Canada25  
(Victoria)

Canada25 works to promote a new definition of citizenship and the role of young Canadians in public life. The organization is convening a series of regional round tables across Canada and the United States in June, leading up to the second national forum, planned for July 18-21 in Victoria. The project aims to inform the debate about Canadian cities and to help formulate specific recommendations on how governments, business, the voluntary sector and citizens can work to ensure the vibrancy and diversity of our cities. For more information, please visit Canada25's web site at [www.canada25.com](http://www.canada25.com)

## August 1, 2002

**Early Childhood and Violence Prevention**

The Centre of Excellence for Early Childhood Development, Health Canada  
(Montréal)

This conference is intended for Canadian policy makers, service planners and providers. The focus will be on aggression in young children and on the need for early intervention to prevent violence. The conference will feature both international experts and a round table of participants. To register on the mailing list, please visit the Centre's web site at <http://www.excellence-earlychildhood.ca/inscription.asp?lang=EN&info=12>

## August 8-11, 2002

**Cities and Globalization: Communities in a Changing World**

The 71st Annual Couchiching Summer conference  
(Orillia)

This annual conference of the Couchiching Institute on Public Affairs has attracted public policy leaders to discuss fundamental issues such as health, democracy and science. This year the Institute turns its attention to urban issues — considering how globalization affects Canadian cities. Speakers include Yves Ducharme, Barbara Hall, Enid Slack, Anne Golden and David Lewis Stein. For more information go to [www.couch.ca/conference/index.html](http://www.couch.ca/conference/index.html)

## September 9-13, 2002

**Togetherness in Difference: Citizenship and Belonging**

Seventh International Metropolis Conference  
(Oslo, Norway)

Immigration and its manifestations in the urban context have been the overall themes of Metropolis activity. The theme of this year's conference affirms that we have to have forms of togetherness in society that can accommodate difference and diversity. It also stresses the fundamental duality: the relationship between citizenship — in the widest sense, as a structure of access and rights in a society — and belonging, as a concept that makes it possible to include the cultural, symbolic and sentimental aspects of collective social life. For more information, please go to [www.international.metropolis.net/frameset\\_e.html](http://www.international.metropolis.net/frameset_e.html)

**Youth Homelessness**

"Throughout the country, homeless youth have one thing in common: they have experienced exposure to physical violence, mental health problems, alcohol and drug abuse, sexual abuse and conflict with the law. They are often isolated with no family ties and few friends. Many have been raised in foster homes, have a lack of education and skills, and suffer from poor physical health. While the majority of homeless youth are male, the number of young women who are homeless is growing. Homelessness is a significant problem among Aboriginal youth. ... (Gay and lesbian youth are also at risk of ending up on the street, because their families often reject them. Like Aboriginal youth, they would join some of the widows because they fear discrimination. In some cases, youth would adopt children, feeling unsafe around adults with behavioural or mental health problems."

From "Environmental Scan on Youth Homelessness"

Seventh International Metropolis Conference 2002

Canada Mortgage and Housing Corporation



# Sports and Recreation: Entertainment or Social Right?

**Jean Harvey**  
Director, Research Centre for  
Sport in Canadian Society  
University of Ottawa

*The city — a place to live or  
a showcase? This question  
seems to be a major dilemma  
for urban policy today.*

For more than a century, sports, recreation and parks have figured prominently in Canada's urban policies. The objectives guiding public policy in these areas have evolved, influenced by the changing role of government in Canada. For example, parks can serve to improve public health in our cities. One of the objectives behind Montréal's Mount Royal Park, like Stanley Park in Vancouver, was to oxygenate the city and offer citizens a place to relax. City parks can also serve as places for recreation. Since the latter half of the 19th century, cities that wanted their physical environments to support a high quality of life have made green space a focal point of their development plans. The creation of Allan Gardens in Toronto in the 1860s is another example of people's growing concern with the quality of life in their environment. Taken over by the City of Toronto in the face of pressure from the business and professional elite, Allan Gardens illustrates how green space was reserved for a limited number of activities that corresponded to the values and morals of the groups supporting them. The regulations governing Allan Gardens prohibited people from playing football or walking on the grass.

If city parks offered little space for the city's underprivileged classes to play sports and participate in recreational activities, these classes were also excluded from private clubs and associations such as the Montréal Amateur Athletic Association. Gradually, religious or lay organizations, funded by philanthropies, began to offer recreational activities and

"healthy" sports for the underprivileged. Patros, YMCAs, YWCAs, community centres, boys and girls clubs, and playgrounds began to spring up across Canadian cities. The North American movement toward "rational recreation" in the early 20th century would elevate these activities to the forefront of the urban moral economy.

Moreover, the 1906 *Lord's Day Act* gave cities another role regarding sports and recreation, that of policing. The purpose of the 1906 Act was to encourage citizens to reserve Sunday for religion and family. The municipal police made sure that sports and recreational facilities stayed closed on Sunday, while turning a blind eye to elite private clubs. This law further hindered the sports and leisure activities of the working classes at a time when the six-day work week was common. For a while, it also restricted the growing entertainment industry, including professional sports, and renewed the struggle to eliminate blood sports (cock fighting, bull baiting, etc.) and boxing, events accompanied by betting, drinking and public disorderliness feared by public authorities and the local religious elite.

Sports and recreation have been at the heart of city life for some time, whether it was a matter of curbing their excesses, ensuring their morality or promoting access to them. They have also played an important part in people's attitudes about their quality of life. This notion of quality of life is quite ambiguous. It is definitely a "quasi-concept," to use the expression that Paul Bernard applied to social

cohesion. A quasi-concept is broad and loose enough to encompass a variety of components and criteria for evaluating its status and even its development. Michel Bellefleur, a philosopher specializing in recreation issues, recently suggested that quality of life be defined as a set of positive ways of organizing and living our lives. Quality of life, therefore, relates to the living environment cities create through their development plans, the opportunities to participate in sports and recreational activities that they offer as a service to citizens, the many social networks that they foster and the sense of belonging to a social and political community that they inspire

*Isn't it time to resurrect the principle of access to sport and recreation as a citizen's right? Isn't this access critical to quality of life in the city?*

and maintain. This sense of belonging is the source of a civic identity and the glue that holds it together. The semantic field covered by quality of life makes it a cousin to social citizenship.

Social citizenship refers to a series of social rights that historically were added to civic and political rights. The growth of the Canadian welfare state following the Second World War was accompanied by the gradual recognition of citizens' right to claim unemployment and health insurance and, at least in their collective consciousness, the right to sports and recreation. This acceptance of social rights was accompanied by a growth in municipal recreation services throughout Canada, to the point that they were transformed into essential services

and citizens expected access to them as a fundamental part of the quality of urban life.

The welfare state crisis that has been felt sharply over the last three decades has greatly eroded the recognition of this right. In response to their debt situations, the devolution of responsibilities by higher levels of government and, in particular, new management principles borrowed from private enterprise, cities have gradually begun to privatize some services, close some facilities or introduce increasingly higher user fees. As a result, the client now comes before the citizen. The citizens who seem the most ignored

are those with the fewest resources, especially the citizens of tomorrow. For example, in its report *The Progress of Canada's Children 2001*, the Canadian Council on Social Development draws on analyses of several national surveys to show the link between poverty and children's access to organized sports. In particular, the Council points out that more than 60 percent of children in the poorest households almost never participate in organized sports, whereas the figure is 27 percent for children from affluent homes. The Council also confirmed the theory that cities which give young people a voice in policy development are more inclusive than others. The report concludes that 72 percent of children living in cities participated in organized sports and 27 percent did not.

While citizens' right to sports and recreation is being eroded, cities have made major investments to attract tourists and even private industry, especially by creating major events and facilities. Economic and social globalization is at the root of this new political order. Striving to be known as national or international destinations or to become world-class, big cities are putting on more festivals, trying to attract international cultural and sporting events and feeling their prestige threatened whenever a professional sports team threatens to pack its bags. Cities are no longer places for people to live; they have become showcases. For some of the urban economic elite, a city's international status is linked to its economic health, even its quality of life. These public investments are not grants to private interests, but absolute necessities. In a sea of international competition, don't cities need to set themselves apart, create a brand image, a corporate identity? Many impact studies hold up the promise of staggering economic and social benefits from these events, emphasizing the prestige for the city and the flood of tourist dollars that will benefit the collective wealth. Added to these benefits is that of civic pride, which will reinforce identity and people's sense of belonging to a dynamic local political community.

The city — a place to live or a showcase? This question seems to be a major dilemma for urban policy today. Do we preserve green space and cycling paths for the well-being of our citizens or do we develop a world-class golf course to attract



tourist consumers? Citizens do not seem to come out on top very often these days.

For example, at the time of writing, nearly 80 percent of the public pools in Toronto's schools had been given a one-year reprieve. The school board, which had previously given the City of Toronto's recreational services free access to the pools, threatened to close them, citing its inability to finance the facilities by itself. Can Toronto provide financial support to keep the pools open to all its citizens? It didn't hesitate to invest millions in its bid to host the Olympic Games.

Current debates about social capital, social cohesion and citizenship raise many questions concerning the direction for urban sports and recreation policies. Isn't it time to resurrect the principle of access to sport and recreation as a citizen's right? Isn't this access critical to quality of life in the city?

Studies on social cohesion emphasize that community recreation and sports are important to democratic life in a city. Recreation and sports facilities appear, under certain circumstances, to contribute in many ways. For the city's youth, they can be a place to learn about being active participants in the life of the community. Their parents' volunteer work could sow the seeds for their future involvement in community sports, recreation or other areas of citizenship. In a recent study for the Laidlaw Foundation, the Canadian Council for Social Development established a link between young people's participation in structured recreation, their physical

development, their psycho-social development and behaviour, their current and future civic behaviour and their future civic competence. In addition, studies of young people who are completely marginalized indicate that sports and recreation may provide a means for this group to reintegrate, provided that they are not isolated measures and that young people have input into the nature and provision of these services. France's experiences in the 1990s with integrating young people from cultural minorities who were living in cities also showed how sports and recreation can be part of a social integration policy.

The sociability networks that develop in and around community sports and recreation organizations strengthen social bonds. According to some, they are the building blocks of social cohesion and are a rich and varied source of social capital. I would add that they are an excellent means of participating in the life of the city if not a springboard to active participation in local political institutions.

Sports and recreation also contribute to citizens' physical and mental health and allow them to express themselves and develop individually and as a group. Don't cities — which provide environments for us to live in — have the obligation to support, structure and promote access to sports and recreation for everyone? Can we talk about quality of life in our cities without fair access to sports and recreation? Isn't this access a social right and a city's responsibility? Just asking these questions sets us on the path to finding the answers.

## Urban Neighbourhood Revitalization

"One of the really difficult problems in revitalizing a poor area is that programs that make the area more attractive for investors make it less affordable for residents. This paradox is at the heart of the policy problem in dealing with urban decline and disinvestments. Policies that alter the risk profile of a neighbourhood need to be complimented with the provision of housing options for all incomes. ... Perhaps the most important lesson from this research is the ineffectiveness of single sector approaches to revitalization. Instead, comprehensive approaches comprised of a selection of policies tailored to suit the specific circumstances of individual cities are required. All orders of government as well as the private and non-governmental sectors must cooperate in the recovery plan. Furthermore, fostering the capacity of local organizations and residents to act on behalf of their communities can help revitalization become self-sustaining."

From "Disinvestment and the Decline of Urban Neighborhoods"

Research Highlights: Socio-Economic Series 90 (November 2001)

Canada Mortgage and Housing Corporation

# GIS 101

**Michael Sawada**  
Assistant Professor, GIS  
University of Ottawa

**G**eographic Information Systems (GIS) address spatial questions and can uniquely contribute to the decision-making process. Invented in Ottawa in the 1960s, by Dr. Roger Tomlinson for the Canada Land Inventory (CLI) initiative, GIS is now a top growth industry worth over \$10 billion per annum globally.

A GIS is composed of:

- A database of map layers defined by spatial and attribute data, and
- Software with capabilities to analyze the relations between features among different layers.

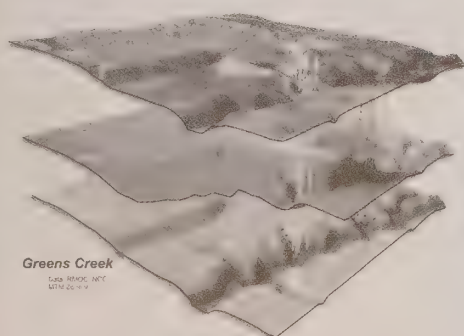
Spatial data are the digital map layers containing features observed on the earth's surface. Attributes are the physical or sociological observations at each feature within each layer. For example, a layer of points could be hospitals with the number of beds at each as the attribute; a layer of lines may represent public transport routes with attributes of number of buses and speed-limits; an area layer could represent census tracts with the attributes of population and income level (e.g., see Myles and Picot this issue) for each tract. Together, spatial and attribute data comprise the GIS database which can be quickly mapped and visualized.

GIS, however, is far more than a technology enabling display of maps. In order to tackle spatial questions, GIS allows for analysis among layers. Spatial questions deal with the concepts of distance, direction, location, accessibility, proximity, adjacency, containment and spatial coincidence (overlay) among features in space. If a policy affects any of these concepts, GIS will prove valuable within the decision-support system.

For example, GIS can contribute to policy forecasting, planning, implementation and monitoring. Consider a policy that plans to increase accessibility to health care for the aged. A GIS answers questions such as what proportion of the current or projected population aged 65 or older are within two kilometres (proximity) of existing facilities and 500 metres of public transport routes? Where should new facilities be planned? In another case, a GIS could be used at the planning and implementation stage of the proposed legislation for Canadian species at risk to determine, among other things, where the preferred habitats for species x are found (location); or what land uses intersect (overlay) these habitats and which stakeholders will be affected by land-use reclamation policies?

GIS has a long history in urban planning and policy formulation, largely spearheaded over the last 40 years by the Urban and Regional Information Systems Association ([www.urisa.org](http://www.urisa.org)). Other forces in GIS education are the National Center for Geographic Information and Analysis (NCGIA) ([www.ncgia.ucsb.edu](http://www.ncgia.ucsb.edu)) and the US Crime Mapping Research Center (CMRC) ([www.ojp.usdoj.gov/cmrc/](http://www.ojp.usdoj.gov/cmrc/)). GIS software is produced mainly by Environmental Systems Research Institute (ESRI) ([www.esri.com](http://www.esri.com)), Intergraph Corp. ([www.intergraph.com](http://www.intergraph.com)) and Mapinfo Corp. ([www.mapinfo.com](http://www.mapinfo.com)). Local and federal governments (e.g., Statistics Canada) as well as companies like DMTI Spatial ([www.dmtispatial.com](http://www.dmtispatial.com)) are sources of high-quality spatial data.

Thus, Geographic Information Systems provide considerable analytical information to assist the policy maker.







Policy  
Research

Recherche sur  
les politiques

**Register Early!**

## 2002 National Policy Research Conference **FUTURE TRENDS**

# RISK

October 23, 24 and 25, 2002 Ottawa Congress Centre Ottawa, Ontario



### CELEBRATE EXCELLENCE

Canadian Policy Research Awards Dinner October 24, 2002

Understanding and managing risk is central to policy making. Minimizing particular risks must be balanced against resource constraints and conflicting values. But not all risk is to be minimized. Risk plays a central role in investment and innovation, and a certain amount of risk must be accepted in a free society. The Conference will extend our understanding of risk in the Canadian context by looking at it through the lenses of:

- New Challenges to Governance
- Geopolitical Security
- Transformative Science and Technology

Please bookmark our web site at [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca) and visit often for registration and program updates, or call (613) 947-1956 for more information.

The Policy Research Initiative:  
**Preparing for Tomorrow's Issues, Today**

Inscrivez-vous tôt!

Recherche sur  
Policy Research  
les politiques



# TENDANCES FUTURES : LE

Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002

# MISSISSAUGA

Les 23, 24 et 25 octobre 2002 Centre des congrès d'Ottawa Ottawa, Ontario

CELEBRER L'EXCELLENCE

Dîner de remise des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada le 24 octobre 2002



La compréhension et la gestion du risque se retrouvent au cœur de l'élaboration des politiques. La minimisation de certains risques doit être équilibrée en regard des limites financières et des valeurs conflictuelles et ce ne sont pas tous les risques qui peuvent être minimisés. Le risque joue un rôle important dans l'investissement et dans l'innovation, et un certain degré de risque est acceptable dans une société libre. La conférence élargira notre compréhension du risque dans le contexte canadien en l'examinant sous les aspects suivants :

- Les nouveaux défis pour la gouvernance
- La sécurité géopolitique
- La science et la technologie transformatives

Veuillez placer un signet sur notre site au [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca) et visitez-nous régulièrement afin d'obtenir des mises à jour concernant l'inscription et le programme. Vous pouvez aussi nous téléphoner au (613) 947-1956 pour obtenir de plus amples renseignements.

Le Projet de recherche sur les politiques :  
**Préparer l'avenir, aujourd'hui**

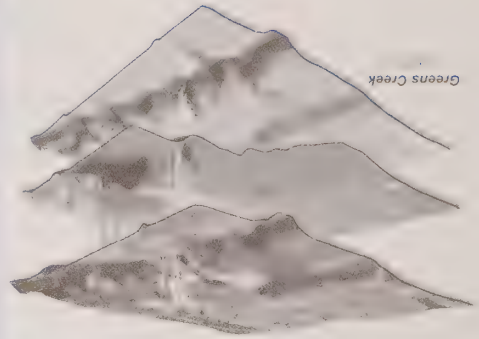
[www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca)

Canada



## SIG 101

Michael Sawada  
Professeur adjoint, SIG  
Université d'Ottawa



Les systèmes d'information géographique (SIG) abordent des questions spatiales et ne peuvent que contribuer au processus de prise de décisions. Invoqués à Ottawa au cours des années 60 par Roger Tomlinson pour le programme d'Inventaire des terres du Canada (ITC), les SIG représentent un secteur industriel en forte croissance d'une valeur totale supérieure à dix milliards \$ par an. Un SIG est constitué :

- d'une base de données de couches de cartes définies par des données spatiales et d'attributs
- et d'un logiciel capable d'analyser les relations *entre* les caractéristiques des *différentes* couches.

Les données spatiales sont les couches de cartes numériques contenant les particularités observées sur la surface terrestre. Quant aux attributs, ce sont les observations matérielles ou socio-logiques faites à chaque particularité dans chacune des couches. Un couche de points pourrait, par exemple, correspondre à des hôpitaux, l'attribut étant le nombre de lits de chaque hôpital; une couche de lignes pourrait représenter des itinéraires de transports publics dont les attributs seraient les autobus et les limites de vitesse; et une couche zonale pourrait correspondre à des secteurs de recensement, les attributs étant la population et le niveau de revenu (voir, p. ex., Myles et Picott dans le présent numéro) de chaque secteur. Ensemble, les données spatiales et d'attributs constituent la base de données, que l'on peut rapidement présenter sous forme de cartes pour les visualiser.

Un SIG, c'est cependant bien davantage qu'une technologie permettant l'affichage de cartes. Pour aborder les questions spatiales, le SIG permet l'analyse sur plusieurs couches. Quand on parle de questions spatiales, on pense aux concepts de distance, de direction, d'emplacement, d'accessibilité, de proximité, de contiguïté, d'inclusion et de coïncidence spatiale (recouvrement de particularités dans l'espace. Si une politique touche un de ces concepts, un SIG se révélera utile dans le système d'aide à la décision.

Par exemple, les SIG peuvent contribuer à la planification, à la planification, à la mise en œuvre et au contrôle des politiques. Prenons le cas d'une politique visant à accroître l'accessibilité aux soins de santé pour les personnes âgées. Les SIG apportent des réponses à des questions comme celle-ci : quelle proportion de la population actuelle ou projetée des 65 ans et plus se trouve à moins de deux kilomètres (proximité) d'installations existantes et à moins de 500 mètres d'itinéraires de transport public? On devrait-on prévoir l'implantation de nouvelles installations? On peut aussi se servir des SIG aux étapes de planification et de mise en application de projets de loi portant sur des espèces canadiennes en péril afin de savoir où se trouvent les habitats préférés de l'espèce x (emplacement) ou quelles affectations des sols coïncident avec ces habitats (recouvrement) et quelles parties prenantes seront touchées par des politiques de remise en état des terres?

Le SIG contribue depuis longtemps à la planification urbaine et à la formulation de politiques, dont le fer de lance au cours des 40 dernières années a surtout été la Urban and Regional Information Systems Association ([www.urisa.org](http://www.urisa.org)). Il existe d'autres parties prenantes dans l'enseignement lié aux SIG : le National Center for Geographic Information and Analysis (NCGIA) ([www.ncgia.ucsb.edu](http://www.ncgia.ucsb.edu)) et le Crime Mapping Research Center des États-Unis (CMRC) ([www.cjpr.usdoj.gov/cmrc/](http://www.cjpr.usdoj.gov/cmrc/)). Le logiciel SIG est principalement produit par le Environmental Systems Research Institute (ESRI) ([www.esri.com](http://www.esri.com)), Intergraph Corp. ([www.intergraph.com](http://www.intergraph.com)) et MapInfo Corp. ([www.mapinfo.com](http://www.mapinfo.com)). Les administrations locales et fédérales (p. ex., Statistique Canada), ainsi que des sociétés comme DMTI Spatial ([www.dmtispatial.com](http://www.dmtispatial.com)) constituent des sources de données spatiales de grande qualité.

Les systèmes d'information géographique fournissent ainsi une masse considérable de renseignements analytiques susceptibles d'aider les responsables de l'élaboration des politiques.

Requalification des quartiers urbains

« Une des très grandes difficultés de la réhabilitation d'un quartier est la réaffectation dans le fait que les programmes qui le rendaient attractif aux yeux des investisseurs le rendent moins attrayant pour les résidents. Le processus de reconversion entraîne la destruction de la structure traditionnelle des quartiers, le fait d'offrir aux populations environnantes des logements de qualité leur offre peut enlever d'un coup une offre d'option de logement pour tout le monde de la région. [...] Pour être la partie la plus importante à une réaffectation efficace, l'opportunité de réaffectation doit être prise en compte dès le début. Les programmes de réhabilitation doivent être conçus de manière à ce qu'ils soient adaptés à la situation particulière de chaque ville. La collaboration de tous les acteurs du gouvernement, ainsi que celle des acteurs privés et des universitaires, au lieu de l'édification d'un type de modèle, est essentielle à la réussite de ce processus. Les réhabilitations doivent être conçues de manière à ce qu'elles soient compatibles avec les besoins de la communauté et les objectifs de la réhabilitation. »

jeunes aux loisirs organisés, leur développement physique, leur développement et leur comportement psychosocial, leur comportement civique actuel et futur ainsi que leur compétence civique future. En outre, les études sur les jeunes confrontés à l'exclusion sous toutes ses formes tendent à démontrer que les sports et les loisirs peuvent être une des avenues de réinsertion, à la condition expresse qu'elle ne soit pas une mesure isolée et que la voix des jeunes soit au centre des orientations et de la prestation de ces services. Les expériences d'insertion des jeunes des minorités culturelles des villes réalisées dans les années 90 en France ont aussi souligné la pertinence des sports et des loisirs comme éléments d'une politique d'insertion sociale.

Les réseaux de sociabilité qui se tissent dans des organismes communautaires de sports et de loisirs et autour de ceux-ci cimentent les liens sociaux. D'aucuns diront que ce sont les matériaux avec lesquels se construit la cohésion sociale; d'autres diront qu'ils sont une source riche et diversifiée de capital social; nous ajouterons, quant à nous, qu'ils sont une voie privilégiée de participation à la vie de la cité; quand ils ne sont pas le tremplin vers une participation active aux institutions politiques locales.

Par ailleurs, les sports et les loisirs, comme facteurs de santé physique et psychique pour les individus, créent des espaces d'expression et de développement individuel et collectif. Les villes, cadre de la vie quotidienne des citoyens, n'ont-elles pas l'obligation d'appuyer, d'encadrer, d'animer l'accès aux sports et aux loisirs pour tous les citoyens? Peut-on parler de qualité de vie urbaine sans accès démocratique aux sports et aux loisirs? Ne s'agit-il pas là de droits sociaux qui engagent la responsabilité des villes? Poser ces questions, c'est en quelque sorte y répondre.

pistes cyclables pour le bien-être des citoyens et développer un terrain de golf de prestige pour attirer le touriste consommateur, que choisir? Force est de constater qu'aujourd'hui, le citoyen ne sort pas toujours gagnant de ce dilemme.

Par exemple, au moment d'écrire ces lignes, le statut de près de 80 % des piscines publiques se trouvant dans des écoles à Toronto est en sursis, pour un an. Le Conseil scolaire, qui, jusqu'ici, donnait l'accès gratuit aux piscines aux services de loisirs de la Ville de Toronto, menace de fermer ces installations qu'il ne peut plus financer seul. Toronto peut-elle offrir un appui financier pour garder les piscines accessibles à tous ses citoyens? Pour-tant, elle n'a pas hésité à investir des millions dans sa candidature pour devenir hôte des Jeux olympiques. Les débats actuels sur le capital social et la cohésion sociale, ainsi que sur la citoyenneté, stimulent la réflexion sur l'orientation de la politique des sports et des loisirs dans la ville. N'y a-t-il pas lieu de raviver le principe de l'accès aux sports et aux loisirs comme droit des citoyens? Cet accès n'est-il pas fondamental pour la qualité de vie dans la cité?

Les travaux sur la cohésion sociale soulignent que les sports et les loisirs communautaires sont importants pour la vie démocratique de la cité. Ces activités semblent en effet, dans des circonstances précises, jouer plusieurs rôles en ce sens. Elles peuvent être pour les jeunes un lieu d'apprentissage de la participation active à la vie de la communauté. Le bénévolat de leurs parents est susceptible de semer le germe de leur implication future dans la vie de la collectivité sportive, celle du loisir ou dans d'autres domaines de la vie civique. Dans une étude récente commanditée par la Fondation Laidlaw, le Conseil canadien de développement social a pu établir l'existence d'un lien entre la participation des



cipé à des sports organisés, laissant toutefois un bloc de 27 % de non-participants.

Pendant que le droit aux sports et aux loisirs des citoyens s'effrite, les villes se sont lancées dans des investissements importants dans le but d'attirer des touristes, voire des entreprises, notamment par la création d'événements et d'installations de grande envergure. La mondialisation économique et sociale est à la source de cette nouvelle donne politique. En quête d'un statut de destination nationale ou internationale, les grandes villes multiplient les festivals, cherchent à attirer des événements culturels et sportifs d'envergure internationale et sentent leur prestige ébranlé quand, d'aventure, une équipe de sports professionnels menace de plier bagages. La ville n'est plus le cadre de vie des citoyens, elle est devenue un spectacle. Pour certaines élites économiques urbaines, au statut international de la ville serait lié son bien-être économique, voire sa qualité de vie. Ces investissements collectifs ne seraient pas des subventions à des intérêts privés; il s'agirait de rien de moins que d'un impératif. Dans l'océan de la concurrence internationale, les villes ne doivent-elles pas se démarquer, se doter d'une image de marque? Plusieurs études d'impact font d'ailleurs miroiter de farابيئسuses retombées économiques et sociales découlant de ces événements et soulignent le prestige qui réjaillit sur la ville et attire des hordes de touristes dont les dépenses se traduisent en richesse collective. À cela s'ajouterait l'identité, le sentiment d'appartenance des citoyens à une collectivité politique locale dynamique.

La ville, milieu de vie ou spectacle? Tout se présente comme si la résidence en grande partie un des dilemmes de la politique urbaine d'aujourd'hui. Entre préserver un espace vert et des

citoyens des villes comptent avoir accès, à titre d'élément central de la qualité de vie urbaine.

La crise de l'État-providence, qui s'est exprimée dans toute son acuité au cours des trois dernières décennies, a largement ébréché la reconnaissance de ce droit. Pliant sous le poids de leurs dettes, voyant leurs responsabilités s'étendre à mesure que les paliers supérieurs de gouvernement leur ont dévolu certaines compétences, mais surtout animées par de nouveaux principes de gestion empruntés à l'entreprise privée, les villes se sont

progressivement mises à privatiser certains services, à fermer certaines de leurs installations ou à introduire des frais d'utilisateurs de plus en plus élevés. Ainsi, le client a dorénavant préséance sur le citoyen. À cet égard, ceux qui semblent avoir été laissés pour compte sont les plus démunis, notamment les citoyens de demain. Par exemple, dans son rapport sur les progrès de l'enfant, publié en 2001, le Conseil canadien du développement social s'appuie sur les analyses des résultats de plusieurs enquêtes nationales pour souligner le lien entre la participation aux sports organisés chez les enfants et la pauvreté. Il souligne notamment que plus de 60 % des enfants des ménages les plus pauvres ne participent presque jamais à des sports organisés et que ce pourcentage tombe à 27 % chez les enfants de familles bien nanties. Le Conseil a aussi vérifié l'hypothèse selon laquelle, dans les communautés civiques, les villes qui donnent une voix aux jeunes dans l'élaboration des politiques sont plus inclusives que les autres. Il conclut que, dans les communautés civiques, 72 % des enfants ont parti-

englober un ensemble varié de composantes et de critères permettant d'évaluer l'état, voire la progression. Michel Bellefleur, philosophe des loisirs, proposait récemment la définition suivante : la qualité de la vie est « [...] l'ensemble des manières positives d'organisation et de réalisation de l'existence humaine ». Cette définition couvre donc, tant le cadre de vie que se donnent les cités dans leurs plans d'aménagement de l'espace que les occasions de pratique de sports et de loisirs qu'elles offrent à titre de services aux citoyens et aux réseaux de solidarité dont elles permettent le foison-

nement. Ces activités renforcent le sentiment d'appartenance à une collectivité sociale et politique qu'elles engendrent et entretiennent, sentiment à la fois source et ciment de l'identité civique. Le champ sémantique couvert par la notion de qualité de vie en fait aussi une cousine de celle de citoyenneté sociale.

La citoyenneté sociale désigne un ensemble de droits, appelés droits sociaux, qui, historiquement, se sont ajoutés aux droits civiques et aux droits politiques. L'expansion de l'État-providence canadien au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale a ainsi été accompagnée de la reconnaissance progressive de droits de créance des citoyens comme l'assurance-chômage et l'assurance-maladie, puis, du moins dans la conscience collective des citoyens, du droit aux sports et aux loisirs. C'est à cette logique d'extension des droits sociaux que l'on doit la multiplication des services de loisirs municipaux partout au Canada, au point de transformer ceux-ci en services incontournables auxquels les

## N'y a-t-il pas lieu de raviver le principe de l'accès aux sports et aux loisirs comme droit des citoyens? Cet accès n'est-il pas fondamental pour la qualité de vie dans la cité?

# Les sports et les loisirs :

## entre spectacle et droit social

Jean Harvey  
 Directeur,  
 Centre de recherche  
 sur le sport dans la  
 société canadienne  
 Université d'Ottawa

*La ville, milieu de vie ou spectacle? Tout se présente comme si la résidait en grande partie un des dilemmes de la politique urbaine d'aujourd'hui.*

L'importance que revêtent les sports, les loisirs et les parcs à titre d'éléments de la politique urbaine au Canada remonte à plus d'un siècle. Les objectifs qui ont guidé les politiques publiques dans ces domaines ont évolué, façonnés au gré des transformations du rôle des gouvernements au Canada. Par exemple, les parcs sont parfois pensés comme des éléments de la problématique de la santé publique des villes. C'est entre autres pour assurer l'oxygène d'un lieu de détente qu'a été conçu le parc du Mont-Royal à Montréal, comme le parc Stanley à Vancouver. Les parcs urbains sont aussi parfois pensés comme lieux de loisirs. Ainsi, depuis la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les espaces verts sont une dimension centrale des plans d'aménagement des espaces urbains, dans un souci de développer des cadres physiques favorisant une bonne qualité de vie. La création des jardins Allan à Toronto dans les années 1860 est un autre exemple de ce type de préoccupation croissante des citadins à l'égard de la qualité de leur cadre de vie. Pris en charge par la Ville de Toronto à la suite de pressions des élites d'affaires et professionnelle, les jardins Allan témoignent aussi du fait que ces espaces verts ont été réservés à une variété limitée de loisirs, compatible avec les valeurs et les mœurs des groupes de citoyens qui s'en sont fait les promoteurs. La réglementation des jardins Allan interdisait, entre autres, de marcher sur le gazon ou d'y jouer au football.

Si les parcs urbains n'offraient guère d'espaces où les classes défavorisées des villes pouvaient pratiquer leurs sports et leurs loisirs, ces dernières étaient aussi exclues des clubs et associations privées telle la Montreal Amateur Athletic Association. Ces classes se sont progressivement fait offrir des loisirs et des sports « sains »

par des organismes à vocation religieuse ou laïque, financés par des œuvres philanthropiques. Patros, YMCA, YWCA, centres communautaires, Boys and Girls Clubs, Œuvre des Terrains de Jeux ont progressivement quadrillé le territoire des villes canadiennes. Le mouvement nord-américain de la « rational recreation » du début du XX<sup>e</sup> siècle élèvera ces initiatives au centre de l'économie morale urbaine. Par ailleurs, la Loi du dimanche de 1906 consacra un autre rôle des villes à l'égard des sports et des loisirs, celui de police. La Loi de 1906 avait pour objectif d'inciter les citadins à consacrer le dimanche à la religion et à la famille. La police municipale s'assurait que les établissements de sports et de loisirs restent fermés le dimanche, quoique les clubs privés des élites ne furent jamais touchés. Cette loi constitua donc une nouvelle barrière à la pratique des sports et des loisirs pour les classes laborieuses à une époque où la semaine de travail de six jours était chose courante. Elle freina aussi pour un temps l'essor de l'industrie du spectacle, notamment celle des sports professionnels, tout en fournissant de nouvelles armes dans la lutte pour l'éradication des sports de sang (combats de coqs, de taureaux, etc.) et de la boxe, autant d'occasions de gages, de beuveries et de désordres publics craints par les autorités publiques et les élites religieuses locales.

Ainsi, les sports et les loisirs, qu'il s'agisse d'en contre les excès, d'en assurer la moralité ou d'en promouvoir l'accès, sont depuis longtemps au cœur de la vie des cités, au centre des préoccupations des citadins à l'égard de leur qualité de vie. Cette notion de qualité de vie est d'ailleurs vague à souhait. Elle figure sans nul doute au rang de quasi-concept, pour reprendre l'expression de Paul Bernard appliquée à la notion de cohésion sociale. C'est-à-dire une notion assez large et floue pour



Du 18 au 21 juillet 2002

Forum national sur l'avenir des villes canadiennes

Canada25  
(Victoria)

Canada25 vise à promouvoir une nouvelle définition de la citoyenneté et du rôle des jeunes Canadiens sur la scène publique. L'organisme tiendra au mois de juin, dans l'ensemble du Canada et des États-Unis, une série de tables rondes régionales qui déboucheront sur le deuxième forum national prévu du 18 au 21 juillet à Victoria. Le projet vise à éclairer les débats sur les villes canadiennes et à contribuer à la formulation de recommandations précises sur la façon dont les gouvernements, le monde des affaires, le secteur bénévole et les citoyens peuvent collaborer pour assurer la vigueur et la diversité de nos grandes villes. Pour obtenir de plus amples renseignements, visitez le site Web de Canada25 à l'adresse [www.canada25.com](http://www.canada25.com)

Le 1<sup>er</sup> août 2002

## Intervenir tôt pour prévenir la violence

Le Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, Santé Canada (Montréal)

Ce colloque s'adresse aux décideurs politiques, aux planificateurs et aux prestataires de services canadiens. Il portera sur l'agressivité chez les jeunes enfants et sur la nécessité d'intervenir tôt pour prévenir la violence. Il réunira des experts internationaux en plus de présenter une table ronde. Pour ajouter votre nom à la liste de distribution du Centre, visitez son site Web à l'adresse suivante : <http://www.excellence-earlychildhood.ca/incription.asp?lang=en&info=12>

Du 8 au 11 août 2002

## Cities and Globalization: Communities in a Changing World

Le 71<sup>e</sup> colloque annuel d'été de Couchiching (Orillia)

Ce colloque du Couchiching Institute on Public Affairs a attiré des dirigeants du secteur des politiques gouvernementales pour débattre de questions fondamentales comme la santé, la démocratie et la science. Cette année, étant donné l'impact de la mondialisation sur les villes canadiennes, cet institut porte son attention sur des questions urbaines. Au nombre des orateurs, on retrouve Yves Ducharme, Barbara Hall, Enid Slack, Anne Golden et David Lewis Stein. Pour obtenir de plus amples renseignements, rendez-vous à l'adresse [www.couch.ca/conference/index.html](http://www.couch.ca/conference/index.html)

Du 9 au 13 septembre 2002

## Together in Difference: Citizenship and Belonging

Septième conférence internationale Metropolis (Oslo, Norvège)

Metropolis s'est toujours intéressée à l'immigration et à ses manifestations en contexte urbain. Cette année, la conférence soulignera la nécessité de trouver des formes d'unité sociale qui tiennent compte de la différence et de la diversité. Elle mettra aussi en évidence une dualité fondamentale : la relation entre citoyen·nète – dans son sens le plus large, en tant que structure d'accès et de droits dans une société – et appartenance, en tant que concept rendant possible l'inclusion des aspects culturels, symboliques et sentimentaux de la vie sociale en collectivité. Pour obtenir de plus amples renseignements, visitez le site de Metropolis à l'adresse [www.international.metropolis.net/franmeset.f.html](http://www.international.metropolis.net/franmeset.f.html)

# Les choix des instruments dans les démocraties mondiales

Comment les gouvernements font-ils leur choix parmi les différentes façons de mettre leurs politiques en œuvre ? En quoi le nouveau contexte planétaire touche-t-il l'élaboration des politiques et les outils de gouvernance ? Le contexte actuel exige une compréhension plus subtile de la façon de choisir des instruments de politiques et des raisons de ce choix. Comme première entreprise dans le cadre de son nouveau projet Droit et Politiques (voir p.3), le PRP étudie les concepts actuels de choix des politiques dans le but de créer des outils efficaces pour les responsables de l'élaboration de ces dernières. Pour cela, le PRP travaille en étroite collaboration avec le Bureau du Conseil privé, la Commission du droit du Canada et, en particulier, avec le ministère de la Justice. Cela reflète en partie l'importance que l'équipe d'examen critique du sous-ministre chargée de l'élaboration des lois et de la gouvernance accorde au choix des instruments. Dans la lignée des travaux de cette dernière, le ministère de la Justice dirige un projet à l'échelle gouvernementale consistant à effectuer des recherches sur les stratégies de sélection des instruments et à élaborer ces stratégies. Le colloque du ministère de la Justice intitulé Choix des outils : Boîte à outils pour l'action gouvernementale efficace, qui a eu lieu les 26 et 27 mars 2002, fait partie de ce vaste effort. Pour bon nombre des questions qu'il abordera, le PRP puisera dans les textes de ce colloque.

## Une prolifération de choix d'instruments

Au cours de la période d'après-guerre, les gouvernements des pays occidentaux ont d'abord cherché à promouvoir des lois et des règlements. Dans les années 70 et 80, le scepticisme envers les règlements a débouché sur la recherche de solutions de rechange. La *Charte des droits et libertés* et la « législation des politiques », l'importance croissante des accords internationaux et la tendance à s'éloigner de l'omniprésence des gouvernements ont donné lieu à l'apparition d'une plus large gamme d'instruments de politique. Ils leur choix parmi les différentes façons de mettre leurs politiques en œuvre ? En quoi le nouveau contexte planétaire touche-t-il l'élaboration des politiques et les outils de gouvernance ? Le contexte actuel exige une compréhension plus subtile de la façon de choisir des instruments de politiques et des raisons de ce choix. Comme première entreprise dans le cadre de son nouveau projet Droit et Politiques (voir p.3), le PRP étudie les concepts actuels de choix des politiques dans le but de créer des outils efficaces pour les responsables de l'élaboration de ces dernières. Pour cela, le PRP travaille en étroite collaboration avec le Bureau du Conseil privé, la Commission du droit du Canada et, en particulier, avec le ministère de la Justice. Cela reflète en partie l'importance que l'équipe d'examen critique du sous-ministre chargée de l'élaboration des lois et de la gouvernance accorde au choix des instruments. Dans la lignée des travaux de cette dernière, le ministère de la Justice dirige un projet à l'échelle gouvernementale consistant à effectuer des recherches sur les stratégies de sélection des instruments et à élaborer ces stratégies. Le colloque du ministère de la Justice intitulé Choix des outils : Boîte à outils pour l'action gouvernementale efficace, qui a eu lieu les 26 et 27 mars 2002, fait partie de ce vaste effort. Pour bon nombre des questions qu'il abordera, le PRP puisera dans les textes de ce colloque.

Ce colloque constituera aussi le fondement d'une série de dialogues d'une journée sur des choix d'instruments et des stratégies pratiques et précises. Les documents tirés du colloque et des dialogues sur les politiques feront l'objet d'une publication par des presses universitaires en plus d'être présentés lors de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques intitulée *Tendances futures : le risque*. L'importance du choix des instruments deviendra manifeste dans les futurs numéros de *Horizons*, puisque nous consacrerons cette chronique aux instruments de politiques et aux résultats du choix des instruments.

On peut se procurer un document d'information auprès du PRP, ainsi que des renseignements complémentaires en s'adressant à Pearl Eliadis au (613) 947-3914 ou à l'adresse [p.eliadis@prs-srp.gc.ca](mailto:p.eliadis@prs-srp.gc.ca)

## Le projet de recherche sur les politiques

Le PRP lancera ses travaux sur le choix des instruments au cours d'un colloque international qui aura lieu cet automne, sous le titre *Le choix des instruments dans les démocraties mondiales*. Cet événement coïncidera avec le 20<sup>e</sup> anniversaire de la publication d'une étude du Conseil économique du Canada faisant autorité, *Le Choix des instruments d'intervention*, de Michael Trebilcock, Robert Pritchard, Douglas Hartle et Donald Dewees. Ce colloque posera une rétrospective des développements essentiels survenus depuis 1982 et cernera à la fois les enjeux actuels de la recherche sur les politiques et les stratégies permettant de les aborder.

Horizons au Canada. Tout récemment, les contrecoups du cataclysme du 11 septembre ont sans doute ramené le balancier vers la loi et de nouvelles questions concernant « l'efficacité » de l'élaboration des politiques.

Aujourd'hui, le Canada est un chef de file dans le domaine du choix des instruments et ses experts universitaires couvrent des disciplines comme la science politique, le droit, la sociologie et les études environnementales.



# Les organismes de recherche en matière de politiques urbaines aux États-Unis

Le Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy travaille en collaboration avec les universitaires, les dirigeants du secteur privé et les fonctionnaires de tous les niveaux de gouvernement au développement des politiques urbaines aux États-Unis. Fondé en 1996, le Centre publie des recherches sur des sujets très variés dont le financement intelligent et le transport, et a mis en œuvre récemment trois projets importants. Un projet à l'échelle métropolitaine examine les conséquences politiques de la tendance majeure du développement urbain américain, à savoir la croissance explosive de la zone exurbaine associée au déclin de l'ancien noyau urbain. Un second projet à l'échelle des villes-centres vise à aider les municipalités à mieux comprendre et à définir leur rôle au sein de la nouvelle économie et à voir de quelle façon les politiques fédérales et des États peuvent soutenir les stratégies de compétitivité locales. Enfin, le Centre a lancé un projet micro-environnemental qui étudie l'impact des politiques fédérales et des États sur les villes, et plus particulièrement sur les quartiers très pauvres. À chacun de ces projets s'ajoute un programme de recherche, de publication, d'activités et de vulgarisation. Depuis 1997, le Centre a publié des dizaines de rapports de recherche disponibles sur le site Web de l'organisme à l'adresse <http://www.brookings.org/dybdocroot/es/urban/urban.htm>

Le Taubman Center for State and Local Government de la Kennedy School of Government de l'Université Harvard s'intéresse plus particulièrement aux politiques et à la gestion publiques dans le cadre du système fédéral américain. Les membres du corps professoral du Taubman Center et ses dirigeants effectuent des recherches sur les politiques, l'économie et la mise en œuvre des politiques en matière de développement urbain et de transport. Le Centre a également mis sur pied un projet destiné à aider les différents paliers de gouvernement à faire face à la menace du terrorisme intérieur. Pour obtenir de plus amples renseignements et pour avoir accès aux publications du Centre, veuillez consulter le site <http://www.ksg.harvard.edu/taubmancenter/>

Le Taub Urban Research Center de la Wagner School de l'Université de New York s'intéresse aux enjeux et aux problèmes des villes et des régions. Le Centre publie des rapports et organise des colloques auxquels participent des membres du gouvernement, des entreprises privées, des organismes sans but lucratif et du monde de l'enseignement. Un nouveau projet spécial élaboré par la National Science Foundation s'intéresse aux « technologies de l'information et à l'avenir des environnements urbains ». Les résultats de cette recherche sont publiés sur le site <http://www.informationcity.org>. Pour obtenir plus d'information, veuillez consulter le site <http://urban.nyu.edu/>

Le Urban Institute (UI), qui se trouve à Washington, a été créé en 1968 pour surveiller et évaluer le programme du gouvernement Johnson « The Great Society ». Au cours des premières années de son existence, l'Institut s'est surtout intéressé aux problèmes chroniques comme la pauvreté, les finances de l'éducation, le chômage, le manque de logements urbains et leur détérioration, le transport et la réforme de l'assistance sociale. Plus de 30 ans après, la mission du Urban Institute s'est élargie et l'organisme se penche maintenant sur des sujets aussi divers que les impôts et la justice pénale, la gestion des affaires publiques dans les nouvelles démocraties, la défense des droits et l'action caritative ou encore les politiques en matière de soins de santé. L'organisme est un des principaux commanditaires du National Neighborhood Indicators Partnership et coproducteur de l'émission de radio mensuelle intitulée CityScape. La transcription des émissions est disponible sur le site de l'Institut. Pour obtenir de plus amples renseignements sur le Urban Institute et accéder à ses publications, veuillez consulter le site [www.urban.org](http://www.urban.org).

## Le syndrome NIMBY : un révélateur de la qualité de vie

Ce syndrome NIMBY doit être compris comme un indicateur de la qualité de vie en ville en général et des effets de proximité en particulier. C'est un exutoire permettant aux intervenants locaux ou individuels, qui ne trouvent peut-être pas de relais dans le système institutionnel ou le réseau associatif de quartier, de témoigner d'un état de stress ou d'inconfort, voire de tensions sociales, ou des effets réels ou appréhendés des transformations du cadre de vie.

Nous avons également observé une montée en force de mouvements de protestation issus de résidents et de citoyens, prenant la forme de consultations publiques informelles ou de controverses micro-locales. Le terme NIMBY désigne l'action de résidents pour protéger un espace situé à proximité de leur demeure ou limiter des usages non désirés sur ce même espace. Les cas de NIMBY s'inscrivent souvent à l'intérieur de conflits d'utilisation du sol (LULU – Locally Unwanted Land Use). Ils peuvent également être un véhicule pour réagir face aux carences de l'offre des services publics.

Par ses répercussions sur les processus démocratiques et les échos qu'il provoque dans les médias, le syndrome NIMBY a eu pour effet de modifier la démarche de planification et d'aménagement urbain et d'influer sur les interactions entre les intervenants locaux et les pouvoirs publics. De telles situations permettent l'éclosion d'un nouvel espace de délibération entre résidents concernés et intervenants institutionnalisés autour de la distribution de services et des effets locaux de proximité ainsi que des effets latents, s'ensuivre un conflit frontal ou latent,

ressenti de manière tout à fait différente par chacun des résidents, puisque ceux-ci ne forment jamais une entité homogène.

Il reste que la controverse locale, lancée hors des sentiers battus des systèmes établis de concertation à l'échelle du quartier lors de discussions sur l'aménagement et la vie en ville, a le mérite d'aborder les questions cruciales de la qualité et de l'équité. Ce faisant, elle exprime une tension entre le résident, celui qui habite là, et ceux qui planifient et utilisent l'espace ou prennent des décisions à son sujet; ou, en d'autres termes, entre l'organisation fonctionnelle de la ville et les conditions du milieu de vie. Le NIMBY est une des rares options possibles pour faire état de la situation vécue, faire entendre le point de vue de riverains et des résidents proches, et de mettre au jour des impacts sous-estimés voire méprisés. Il s'ensuit alors un conflit qui bouscule les règles tacites des intervenants institutionnels et des médias-

ventions entre les partenaires sociaux et économiques. Il fait souvent intervenir un citoyen mal informé par les corps constitués, rarement rejoint directement par le réseau des intervenants oubliés au demeurant de problèmes compris comme trop locaux ou trop minimes. Finalement, la controverse micro-locale est le signe d'une résistance, souvent diffuse, organisée de manière instable, mais néanmoins portuese d'un sentiment d'identité combien éphémère, puisque circonscrite et ponctuelle. Elle est surtout l'expression d'une sensibilité des gens face aux effets des activités et des transformations affectant leur cadre de vie.

## Conclusion

Les approches normatives n'ont pas complètement épuisé toutes les possibilités de mesurer la qualité de vie ni donné tous les résultats escomptés.

Les expériences menées à l'échelle des municipalités et ce, dans tout le Canada, constituent autant d'avancées méthodologiques et de chances d'innovations sociales. Il reste, par contre, qu'elles ne parviennent pas à saisir toutes les dimensions du concept de qualité de vie. Les controverses environnementales, notamment celles associées au syndrome NIMBY, viennent combler en partie les lacunes des approches normatives. Elles rendent compte des effets de proximité, de la perception qu'en ont les gens et elles permettent d'étudier le caractère démocratique du débat et de la prise de décision en matière d'aménagement urbain et d'organisation de l'offre des services publics.

- 1 F. Dansereau et M. Wexler, *Nouveaux espaces résidentiels. Types d'espaces et indicateurs de qualité*, Rapport de recherche, Montréal, INRS-Urbanisation, 1989, p. 1.
- 2 H. Blumentfeld, *Criteria for Judging the Quality of Urban Environment*, Urban Affairs Annual Review, SAGE Publications, 1969, p. 137-164.
- 3 H.S. Perloff, *The Quality of Urban Environment*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1969.
- 4 K. Lynch, *The Image of the City*, Cambridge MA, MIT Press, 1960.
- 5 R.A. Murtide, D. Rhynne et J. Bate, *Modélisation des indicateurs sur la qualité de vie au Canada : une étude de faisabilité*, Centre d'études prospectives sur l'habitation et le cadre de vie, 1992.
- 6 G. Sénécal et P.-J. Hamel, *Ville compacte et qualité de vie : discussions autour de l'approche canadienne des indicateurs de durabilité*, *The Canadian Geographer/Le Géographe Canadien*, vol. 45, n° 2 (2001), p. 306-318.
- 7 D. H. Sherwood et coll., *Identifying the Quality of Life in your Community*, *Quality of Life Indicators, Plan Canada*, novembre 1993, p. 11-15.
- 8 Ville de Montréal, *Guide pour un portrait de quartier*, Service des loisirs et du développement communautaire, 1993.
- 9 FCM, *La qualité de vie dans les collectivités*, deuxième rapport, 2001.



Autre initiative axée sur les activités tant appliquées que méthodologiques en vue de construire des instruments de mesure de la qualité de vie : celle de la Fédération canadienne des municipalités. La FCM a récemment proposé une variété d'indices qui doivent rendre compte de la globalité et de la complexité de l'habitat urbain, incluant un indice de participation communautaire<sup>9</sup>. La proposition approfondit le modèle de mesure de la qualité de vie, en retenant les éléments les plus pertinents sans toutefois parvenir à résoudre les difficultés persistantes liées aux initiatives de mesure de la qualité de vie. Cela tient à ce que l'approche normative ne peut être considérée parfaitement à l'abri des a priori des chercheurs et de leurs commanditaires.

Souvent, les indicateurs ne rendent pas compte des enjeux locaux révélateurs de réalités différenciées, notamment sur le plan du statut socio-économique ou de la composition du cadre de vie. La question est alors d'aborder les iniquités quant à la qualité des environnements naturels et construits, dans des espaces spécifiques, de forme et de nature différentes. À l'échelle du cadre bâti proche, la qualité de l'environnement est souvent affectée par la présence de sites dégradés ou contaminés et d'activités indésirables, polluantes, bruyantes et stressantes. La recension des stress locaux, comme des activités indésirables, apporte une autre façon de comprendre la qualité des environnements vécus. Mais de telles situations n'ont pas seulement des effets sur la qualité de vie; elles suscitent la controverse environnementale, qui apparaît des lors comme le révélateur des problèmes et de la perception des stress et risques locaux. Cela prend alors la forme du syndrome Pas dans ma cour (NIMBY – Not In My Backyard), qui devient l'expression d'une demande de qualité ou de conservation de l'environnement.

Faveur de l'habitat de faible densité et localisé à bonne distance du centre de l'agglomération ne s'est pas démentie<sup>6</sup>.

Quand la SCHL a testé le MOCEH, les responsables municipaux chargés des tests ont jugé que ce modèle ne semblait pas permettre de saisir « toutes les dimensions de la qualité de vie », en particulier à l'échelle des quartiers. De surcroît, il touche à des aspects qui ne sont pas sous la responsabilité des municipalités et, en fin de compte, ne sont guère utiles pour la prise de décision des autorités municipales. D'autres commentaires laissent entendre que le modèle ne s'attache pas suffisamment à l'engagement communautaire et que les mesures ne sont pas des indicateurs de résultats. Finalement, les expériences pilotes ont mis en lumière une hésitation permanente entre l'intention d'établir un état de la situation à partir d'une méthode scientifique rigoureuse d'une part, et une volonté de mesurer l'état d'avancement de la société face aux grands objectifs sociétaux ou locaux préalablement fixés, d'autre part. Le consultant chargé de réaliser les essais pilotes concluait que le résultat le plus tangible a été de sensibiliser les responsables municipaux à la thématique de la ville durable et de la qualité de vie<sup>7</sup>. D'autres approches ont aussi été mises au point, notamment celles impliquant des associations et des groupes communautaires, par exemple le projet *Vivre Montréal en Santé*<sup>8</sup>. Ce projet visait à concilier les approches quantitatives et qualitatives en utilisant les indicateurs standards, mais approfondissait les mesures de perception grâce à des mécanismes de concertation des différents quartiers montréalais. L'expérience n'a pas été concluante faute de fonds et de moyens, mais elle s'est poursuivie sous la forme de tables de concertation par quartier. Les différents quartiers ont profité de ces processus de concertation pour faire des analyses et élaborer des plans d'action en faveur de la revitalisation urbaine et du développement social de leur territoire.

Ce modèle inclut des mesures spécifiques à retenir pour chacun des indicateurs choisis<sup>5</sup>.

Le MOCEH modélise quatre composantes de la qualité de vie, soit la vitalité économique, le mieux-être social, l'intégrité environnementale et la congruence culturelle, en les artimant à des réalités propres au milieu urbain, comme le logement, la planification du territoire, le transport, l'environnement naturel, l'emploi, la distribution des espaces commerciaux, l'offre de services publics incluant la santé, le bien-être social, l'éducation et les loisirs. Les indicateurs standards retenus (revenus des ménages, emploi, coûts du logement, etc.) étaient couplés à des mesures spécifiques, toujours choisies en fonction de l'accessibilité des données. Ces indicateurs renvoyaient à des variables socio-économiques ou à des variables centrées sur les services et l'environnement, y compris l'accessibilité aux soins de santé.

À l'intérieur du MOCEH, l'intégrité environnementale était peu développée. Les difficultés liées à la mesure de cette dernière ressortent clairement dans le cas de la densité résidentielle. D'un côté, les mesures de consommation d'énergie et les préférences vis-à-vis des différents types de transport soulignent les aspects négatifs de la navette quotidienne en voiture. De l'autre côté, en ce qui a trait au logement, l'indicateur porte sur le nombre de logements construits par an (en supposant probablement que le développement urbain favorise la vitalité économique et la qualité des espaces résidentiels), indépendamment du fait qu'il soutienne ou non l'étalement urbain. Dans ce cas, l'allongement du temps de transport serait considéré comme néfaste pour la qualité de vie, tandis qu'une intensification de la construction de logements serait positive. Toutefois, même si l'on peut affirmer que le mitage réduit la qualité de vie, il faut reconnaître que la préférence des consommateurs en

# Espaces urbains et qualité de vie :

## aller au-delà des approches normatives

Gilles Sénécal  
INRS-Urbanisation,  
Culture et Société  
Université du Québec

*Les indicateurs de qualité de vie, d'environnement urbain ou de durabilité urbaine, quel que soit le nom qu'on leur donne, suscitent un grand intérêt autant parmi la communauté scientifique que dans les administrations publiques.*

La recherche de qualité de vie, en particulier lorsqu'il s'agit des villes, préoccupe depuis plus de quarante ans les sociétés dites postindustrielles, qui sont de plus en plus urbanisées. Dernièrement, cela a donné lieu à des initiatives visant à mesurer la qualité de vie dans les zones urbaines. L'auteur de cette chronique examine plusieurs approches d'évaluation récentes et se penche sur la façon dont le concept « pas dans ma cour » peut révéler des aspects de la vie urbaine que les indicateurs actuels ne permettent pas d'évaluer.

Appliqué au milieu urbain, le concept de qualité de vie est généralement compris de deux manières. La première concerne le cadre de vie et s'intéresse à « des structures de chances ou d'avantages inégaux »<sup>1</sup> qui touchent tous les citoyens, par le biais de l'accessibilité des services, des équipements et des installations. La proximité de ces services est un des facteurs d'amélioration des conditions de vie<sup>2</sup>. Les autres éléments du milieu de vie comprennent la vitalité économique et l'équité sociale, qui se déclinent sous un nombre infini de questions spécifiques, comme la qualité des logements et leur caractère abordable.

La seconde manière de comprendre la qualité de vie en ville consiste, selon Perloff<sup>3</sup>, à s'intéresser à l'environnement naturel des espaces urbains. Selon cette approche, la qualité de l'air, de l'eau et du sol, ainsi que le ratio des espaces verts ont une incidence sur notre mode de vie. Toutefois, il est difficile de mesurer ces éléments, p. ex., les nuisances sonores ou olfactives, de même qu'il est risqué d'apporter une définition précise d'un bon cadre de vie ou d'une bonne configuration urbaine.

Des précurseurs comme Blumenfeld ou Perloff ont souligné d'autres aspects à prendre en compte pour donner une définition de la qualité de vie. On

pense notamment à la valorisation sa résidence et au fonctionnement démocratique de l'administration locale. Sans parler des dimensions perceptuelles qui tiennent compte de l'expérience de chacun dans la ville, des trajets parcourus et de la qualité sensorielle des lieux. Ces questions ne sont pas sans rappeler les travaux de Kevin Lynch, qui insistait sur la capacité des gens à comprendre (ou à lire) leur environnement, à s'y adapter et à le transformer selon leurs besoins<sup>4</sup>.

### Mesurer la qualité de vie : des indicateurs et des modèles

La quête de la qualité de vie a donné lieu à des efforts de systématisation des données urbaines et environnementales. Le recours à une approche par indicateurs s'est largement répandu, au Canada comme ailleurs, afin de comparer les espaces urbains et de généraliser les résultats. Les indicateurs de qualité de vie, d'environnement urbain ou de durabilité urbaine, quel que soit le nom qu'on leur donne, suscitent un grand intérêt autant parmi la communauté scientifique que dans les administrations publiques. L'indicateur est ici compris comme une échelle de mesure permettant de situer un état, une condition ou une tendance, en prenant appui sur un critère, un paramètre, une norme, un niveau de référence ou un objectif fixé au préalable. Les indicateurs doivent d'abord être compris comme une simplification de phénomènes complexes qui permet d'éclairer les structures d'interactions entre les différentes composantes d'un système. De nombreuses approches par indicateurs ont vu le jour, certaines en collaboration avec les administrations publiques, notamment la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), qui proposait l'établissement d'un modèle général, nommé le Modèle d'orientation communautaire de l'environnement habité (MOCEH).



communauté n'a réussi à gérer entière-  
ment sa croissance. Pourtant, compte  
tenu du développement des collecti-  
vités et de leur transformation en  
régions urbaines étendues et com-  
plexes, il est clair qu'au Canada, la  
gestion de la croissance deviendra une  
urgence dans les prochaines décennies.  
Ces régions urbaines sont aujourd'hui  
les moteurs de notre économie et de  
plus en plus de gens les choisissent  
pour y élire domicile. Même si certains

*...compte tenu du développement des collectivités et de leur transfor-  
mation en régions urbaines étendues et complexes, il est clair qu'au  
Canada, la gestion de la croissance deviendra une urgence dans les  
prochaines décennies.*

de l'État et les administrations des  
régions, des villes et des comtés ont  
permis de mettre en œuvre une diver-  
sité de mesures et de projets élaborés  
en haut de la pyramide, mais renforcés  
et mis en œuvre bénévolement au  
niveau local.

Une des étapes importantes de la  
mise en œuvre de solides méthodes de  
gestion de la croissance est de définir  
clairement les rôles entre les différents

projets sont prometteurs, nous ne  
pouvons nous permettre de passer  
à côté de cette occasion pour renou-  
veler notre engagement et réinventer  
notre approche de la gestion de la  
croissance.

Aux projets mis en œuvre par le  
gouvernement de l'Ontario s'ajoutent  
les mesures prises par la Société cana-  
dienne d'hypothèques et de logement,  
l'IPPO, l'Institut urbain du Canada,  
the Conservation Council of Ontario,  
de nombreuses municipalités et le  
groupe de travail Sgro sur les questions  
urbaines. C'est le moment de réunir  
toutes ces ressources pour élaborer  
une stratégie véritablement collective  
et coordonnée pour gérer la croissance.  
Ce serait assurément manquer le coche  
que de ne pas exploiter ces ressources  
pour réinventer la gestion de la  
croissance de nos centres urbains  
canadiens.

*Vous trouverez la version complète du  
rapport de politiques de l'IPPO sur la  
gestion de la croissance sur le site  
[http://www.ontarioplaners.on.ca/pdf/growth101001\\_position.pdf](http://www.ontarioplaners.on.ca/pdf/growth101001_position.pdf)*

## Saisir l'occasion pour réinventer la gestion de la croissance

paliers de gouvernement et au sein  
de chacun, de la communauté et des  
partenaires éventuels en matière  
d'investissement.

Qui devrait être le maître d'œuvre  
de la gestion de la croissance? Les  
municipalités locales sont des acteurs  
importants, mais elles ne peuvent pas  
compte tenu de leur reconnaissance  
constitutionnelle actuelle, être les  
chefs de file en la matière. Logique-  
ment, ce serait aux provinces de jouer  
ce rôle, comme l'ont fait leurs homo-  
logues américains, le Maryland et  
l'Oregon. En Ontario, l'examen des  
énoncés de politiques provinciales de  
la *Loi sur les municipalités* et la création  
du Secrétariat des initiatives de crois-  
sance intelligente témoignent du désir  
du gouvernement provincial de jouer  
un rôle plus actif. Le gouvernement  
fédéral, quant à lui, devrait envisager  
d'accroître son rôle dans des domaines  
essentiels comme le transport, le  
logement, la remise en état et la  
préservation de l'environnement  
et du patrimoine.

Malgré l'innovation et les bonnes  
intentions, ainsi que des orienta-  
tions politiques fermes, aucune

## La nécessité d'aller au-delà des politiques

- le recours à l'investissement public  
et à des mesures incitatives pour  
stimuler les forces du marché;
- une réflexion, une planification et  
des prises de décisions en matière  
d'investissement basées sur les  
besoins immédiats et des calen-  
driers d'exécution de 50 ans;
- une forte sensibilisation du public  
à la gestion de la croissance.

Si les plans directeurs de nos politiques  
municipales respectent les principes  
fondamentaux de gestion de la crois-  
sance, où donc est le problème? C'est  
qu'en elles-mêmes, les politiques ne  
sont pas suffisantes et qu'elles ne l'ont  
jamais vraiment été. Trois facteurs ont  
contribué à réduire leur efficacité ces  
dernières années.

Le premier facteur est une question  
d'échelle. Par le passé, la gestion de  
la croissance était relativement simple  
car les centres urbains étaient de taille  
et de complexité modestes. À l'heure  
actuelle, l'influence des régions  
urbaines s'étend sur des centaines  
de kilomètres et englobe une grande  
variété de collectivités.

Le deuxième est lié au fait qu'autrefois,  
les forces du marché tenaient davan-  
tage compte des orientations poli-  
tiques et que des mesures incitatives  
assuraient une certaine cohésion  
avec ces politiques. Toutefois, l'État  
omniprésent de la période d'après-  
guerre a été remplacé dans les années  
90 par une approche axée sur le  
marché qui a quelque peu érous-  
sée l'influence des orientations politiques.

Enfin, au cours de la dernière décen-  
nie, les gouvernements ont, en  
réduisant leurs dépenses, considérable-  
ment diminué leur appui en matière  
de gestion de la croissance. Or les  
municipalités ne peuvent agir seules.  
Le programme de gestion intelligente  
de la croissance du Maryland, par  
exemple, repose sur une approche  
intergouvernementale coordonnée. La  
collaboration entre le gouvernement

# La gestion de la croissance urbaine :

## Au-delà de la mise en œuvre des politiques

Melanie Hare  
Urban Strategies Inc.

...gestion de la croissance  
n'ont pas tenu compte de la  
nature changeante de nos  
communautés et les outils  
utilisés n'étaient pas adaptés  
à la complexité de nos  
centres urbains.

**U**n problème croissant des politiques en matière de gestion de la croissance ont été élaborées pour favoriser un développement « intelligent » des zones urbaines. Toutefois, malgré des années de politique de gestion de la croissance au Canada, les centres urbains du pays connaissent un développement tentaculaire. Entre 1976 et 1996, l'agglomération métropolitaine de Toronto a perdu 150 000 acres de terre agricole à fort rendement au profit de l'urbanisation. La tendance a été à l'expansion, non à l'intensification. On s'attend ainsi à ce que, dans les vingt prochaines années, la population de l'agglomération torontoise s'accroisse de deux millions d'habitants. Les résultats du recensement de 2001 viennent par ailleurs confirmer que le Canada devient une nation urbaine; les villes sont le moteur des économies nationale, provinciales et locales. Face à des augmentations et à des déplacements de population de cette ampleur, la gestion de la croissance devient de plus en plus importante pour permettre aux municipalités d'absorber cette expansion tout en conservant leur habitabilité.

Le concept de gestion de la croissance n'est pas nouveau. En fait, il englobe un grand nombre de principes mis de l'avant par les urbanistes depuis plusieurs décennies, notamment des coeurs de centre-ville forts et animés, des réseaux d'espace à découvert, des systèmes de transport équilibrés, une utilisation du sol variée et des communautés habitables. Dans la plupart des plans officiels, les limites de la croissance urbaine déterminent l'étendue de l'urbanisation. Mais les tentatives de gestion de la croissance n'ont pas tenu compte de la nature changeante de nos communautés et les outils utilisés n'étaient pas adaptés à la complexité de nos centres urbains. Il est de toute évidence grand temps de repenser notre approche et d'appliquer de nouvelles méthodes réfléchies et

Un problème croissant des politiques en matière de gestion de la croissance de nos communautés. coordonnées à la gestion de la croissance de nos communautés.

**Le rapport de politiques de l'IPPO sur la gestion de la croissance**

C'est dans ce contexte que l'Institut des planificateurs professionnels de l'Ontario (IPPO) a commandé un rapport de politiques sur la gestion du changement. Ce rapport intitulé *Exploring Growth Management Roles in Ontario: Learning from "Who Does What" Elsewhere*, publié en septembre 2001, présente une évaluation des mesures mises en œuvre à l'heure actuelle en Amérique du Nord et propose des orientations quant aux projets de gestion de la croissance en Ontario.

**Conclusions et résultats**

Dans l'ensemble, les municipalités de l'Ontario élaborent des plans officiels qui définissent des politiques contribuant au développement de coeurs de centre-ville sains, de réseaux d'espaces ouverts intégrés, de transports favorisant l'utilisation des transports en commun, d'une urbanisation diversifiée, d'une vaste gamme de logements, ainsi que la transparence et la coordination des investissements dans l'infrastructure.

Il est toutefois évident, face à l'expansion tentaculaire des villes, que ces politiques sont insuffisantes. Que faut-il donc alors? Le rapport de politique définit les cinq éléments fondamentaux d'une stratégie de gestion de la croissance :

- une direction efficace au sein des gouvernements et une collaboration et une coordination entre les différents niveaux d'administration, dans la mesure où aucun palier de gouvernement n'a la capacité de gérer cette croissance seul;
- l'élaboration de nouveaux outils et de nouvelles ressources, et une utilisation créatrice des outils existants pour orienter efficacement la croissance;



... Mais il faut néanmoins un chef

*cuisinier* : Le rôle joué par les principaux leaders a été essentiel dans la formulation d'une vision et d'une stratégie globale. Les champions qui ont l'énergie et la passion nécessaires pour mener le projet à bien ont joué un rôle essentiel dans la coordination du travail des « chefs ».

*Passer de la recherche à l'action* : Les décideurs n'ont pas le temps de lire des rapports de 60 pages. Au bout du compte, pour que le message passe, il faut condenser des renseignements

*L'annonce par le gouvernement fédéral en décembre 1999 de l'injection de 783 millions \$ dans des programmes visant à aider les sans abri était sans aucun doute le fruit de diverses influences. Toutefois, les processus de recherche et de diffusion menés par l'EPNMF de la FCM ont certainement joué un rôle (et, à notre avis, un rôle particulièrement persuasif).*

accumulés de peine et de misère dans des notes de synthèse de deux pages, des communiqués de presse d'une page et des capsules télévisuelles de quinze secondes. Ce projet a bénéficié d'un réseau pan-canadien de fonctionnaires municipaux qui ont communiqué les conclusions de l'étude à la communauté locale. Ainsi, on s'assure d'appuyer aux options de politiques présentées dans le rapport, un élément essentiel pour retenir l'attention des décideurs.

*Cet article ne reflète que les opinions de l'auteur, qui ne sont pas nécessairement celles de la Fédération canadienne des municipalités, ni celles de personnes nommées. Pour obtenir de plus amples renseignements sur les travaux de recherche et les politiques de la FCM en matière de logement abordable et d'itinérance, consulter la « Stratégie nationale de la FCM pour le logement abordable » dans le site Web de la FCM à l'adresse : [www.fcm.ca](http://www.fcm.ca).*

efficace en politiques commence par une vision de ce qu'on pense vouloir atteindre.

*Votre recherche est votre cuisine. Si vous adoptez une approche non conventionnelle pour bâtir une base de recherche, il est important de vous assurer que les faits dont vous disposez sont exacts. Il peut être risqué d'utiliser les données de première ligne fournies par un vaste éventail de parties prenantes et il faut redoubler de vigilance pour s'assurer qu'on pourra fournir des preuves à l'appui.*

*La recherche en politiques ne doit pas nécessairement s'éterniser. La meilleure façon de tuer une idée dans l'œuf est de la creuser à n'en plus finir. La production des deux documents « Appel à l'action » et « Une stratégie nationale pour le logement abordable » n'a pris que quelques mois ; pourtant, il s'agit d'excellentes recherches originales, meilleures que tout ce qui existe.*

*Il est utile d'avoir beaucoup de marmitons dans la cuisine... : la recherche de la FCM sur le logement et les sans abri n'a été rendue possible que par l'existence d'un réseau d'experts dans tout le pays, qui étaient prêts à fournir à la fois des données et des preuves anecdotiques qu'on ne retrouvait pas dans les sources de données nationales. Ce même réseau d'experts a aussi fourni des avis indispensables sur les recettes politiques présentées. Leur rayon d'action était essentiel pour convaincre les conseils municipaux de financer les travaux et pour communiquer les résultats aux responsables locaux de l'élaboration des politiques.*

## Les leçons tirées

La période entre la déclaration de novembre 1998 et l'annonce, un an plus tard, de l'octroi de nouveaux fonds par le gouvernement fédéral a été très intense pour les collaborateurs au projet de la FCM. Ils en ont tiré des leçons qui pourraient être utiles à d'autres membres de la collectivité des politiques, notamment :

*Commencer par la fin* : Dans le cas de « Appel à l'action », l'objectif était de recueillir les données qui venaient soutenir ce que toutes les parties prenantes savaient déjà : le problème des sans abri prenait des proportions alarmantes. Tout comme une bonne réunion, une recherche stratégique

Ces résultats ont encouragé la FCM à poursuivre ses travaux. Au cours du printemps et de l'été 2000, en étroite collaboration avec d'autres organismes voués à la défense des logements abordables, la FCM a produit « Une stratégie nationale pour le logement abordable ». Cette publication a fait l'objet d'un processus de diffusion et de communication semblable.

sont servies des données recueillies en vue de la rédaction de « Appel à l'action » pour faire du lobbying auprès des députés, discuter de ces questions avec les médias locaux et s'assurer que le cabinet fédéral était au courant de la gravité de la question. Dans le mémoire qu'elle a déposé dans le cadre du processus budgétaire fédéral à l'automne 1999, la FCM incluait de l'information provenant de « Appel à l'action ».

L'annonce par le gouvernement fédéral en décembre 1999 de l'injection de 783 millions \$ dans des programmes visant à aider les sans abri était sans aucun doute le fruit de diverses influences. Toutefois, les processus de recherche et de diffusion menés par l'EPNMF de la FCM ont certainement joué un rôle (et, à notre avis, un rôle particulièrement persuasif).

# L'élaboration rapide des politiques : les leçons tirées

John Burrett  
Fédération canadienne  
des municipalités

*La meilleure façon de tuer une idée dans l'œuf est de la creuser à n'en plus finir. La production des deux documents « Appel à l'action » et « Une stratégie nationale pour le logement abordable » n'a pris que quelques mois ; pourtant, il s'agit d'excellentes recherches originales...*

Le problème des sans-abri est une catastrophe nationale, déclarait le Caucus des maires des grandes villes de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) en novembre 1998.

À la fin de l'année 1998, le public semblait commencer à prendre conscience des maisons d'hébergement pour sans-abri surpeuplées, des cas de mort tragique par de froides nuits d'hiver et de « l'itinérance cachée » de familles et d'enfants. Ces mauvaises nouvelles survenaient alors même que le pays connaissait une des plus longues périodes de prospérité économique de son histoire. Comme l'indiquait cette déclaration, manifestement, tous n'en profitaient pas.

L'auteur de cet article examine les initiatives prises par la FCM à la suite de cette déclaration et les leçons individuelles qu'on en a tirées en cours de route. C'est une réflexion sur la réussite de recherches rapides suivies de la formulation et de la diffusion efficaces de recommandations de politiques et de la mise en place, par le gouvernement fédéral, de nouveaux programmes.

## La recherche

À la fin de l'année 1998, il a été décidé de mettre rapidement en œuvre un plan d'action à la fois innovateur et global. Constituée d'un groupe de maires, de conseillers et d'agents principaux de communautés de l'ensemble du Canada, l'équipe sur la politique nationale en matière d'habitation (EPN/MH) nouvellement formée allait piloter le processus. Logiquement, sa première démarche consistait à faire de la recherche et à recueillir des données permettant de brosser un tableau de la situation.

Le processus de cueillette d'information était multidimensionnel. Le Colloque national sur le logement et les sans-abri a contribué au départ à définir les paramètres du problème. On a alors sollicité l'apport communautaire des membres de la FCM dans

tout le Canada, notamment de l'information de la part de l'ensemble des groupes et individus qui viennent en aide aux sans-abri du Canada sur le terrain. Des données provenant de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et de Statistique Canada ont fourni la base empirique de la recherche. Par l'entremise de ses diverses activités de cueillette d'information, la FCM a servi de point d'attache, collaborant avec tous les partenaires à l'élaboration d'un ensemble de preuves solides permettant de formuler rapidement des politiques. Ces travaux ont atteint leur point culminant six mois seulement après la déclaration sur la catastrophe nationale avec la publication de « Appel à l'action » en juin 1999. Les auteurs de ce rapport présentaient avec beaucoup de vigueur la nature et l'ampleur du problème à l'échelle canadienne. On peut lire dans « Appel à l'action » que :

- Entre 1990 et 1995, le nombre de ménages canadiens qui consacraient plus de 50 % de leur revenu au paiement de leur loyer a augmenté de 43 % ;
- Dans les plus grands centres urbains, il y a au moins 96 000 ménages sur les listes d'attente pour des logements subventionnés ;
- L'utilisation des refuges d'urgence était en forte augmentation dans beaucoup de villes ; et
- Le Canada aura besoin de 450 000 nouveaux logements locaux pour la décennie qui suivra la publication du rapport.

Adopté à l'unanimité par les membres de la FCM au cours du Congrès annuel tenu en juin 1999, ce rapport a servi de base à des consultations avec le gouvernement en vue de la mise en œuvre de solutions.

## L'élaboration des politiques

Les travaux de l'équipe n'ont pas pris fin avec cette recherche. Les administrations locales, petites et grandes, se



# Retour des villes canadiennes dans le programme politique : Un nouveau document de discussion des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques

La publication du rapport d'étape du Groupe de travail du Premier ministre sur les questions urbaines marque le retour des villes dans le programme de la collectivité canadienne des politiques. Contrairement à ce qu'on prédisait sur les effets d'abolition des lieux physiques dus aux communications virtuelles et sur l'élimination des distances en cette ère de mondialisation, les centres urbains ont gagné – et non perdu – en importance à titre de lieux de résidence, de travail et de détente. L'innovation fondée sur le savoir est l'ingrédient essentiel de la prospérité et du bien-être au XXI<sup>e</sup> siècle, et elle gagne du terrain dans des espaces locaux qui exercent de l'attrait sur les producteurs économiques, valorisent la diversité des idées et des cultures et offrent des possibilités d'apprentissage à tous les résidents. Aujourd'hui, les décideurs se retrouvent confrontés au défi de comprendre les facteurs qui permettent aux villes de tirer le maximum d'avantages de la densité de la population et de la proximité de gens créatifs de toutes les conditions sociales.

Le document de travail des RCRPP intitulé *Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada* fait le point sur les connaissances actuelles à propos des problèmes et perspectives des villes canadiennes. Neil Bradford, attaché de recherches aux RCRPP et professeur au Huron University College, se sert d'un aperçu multidisciplinaire pour situer les problèmes auxquels les villes canadiennes font face dans un contexte historique et comparatif et en rapport avec les débats qui ont cours actuellement. L'expérience démontre que les villes peuvent être à la fois des catalyseurs de prospérité nationale et des endroits où les risques d'exclusion sociale et de dégradation environnementale sont les plus élevés. Pour percer cette énigme, le document expose les transformations économiques, sociales et politiques complexes qui font des villes des espaces et des intervenants stratégiques en cette ère de mondialisation. Il évalue la nécessité de repenser les institutions et les processus de gouvernance urbaine, ainsi que la collaboration en matière de politiques gouvernementales à tous les échelons : local, provincial et fédéral.

À l'heure actuelle, quatre cadres d'analyse éclairaient les débats sur les villes canadiennes : les grappes économiques, l'inclusion sociale, le développement économique communautaire et la durabilité environnementale. Bradford trouve des points de convergence entre ces quatre cadres et explore des visions partagées et des stratégies communes afin de [Traduction] « gérer notre coexistence dans des espaces communs ». Le document esquisse ensuite pour les collectivités des politiques urbaines un ambitieux programme de recherche comportant quatre thèmes stratégiques : importance de l'échelon local, gouvernance urbaine et régionale, collaboration politique à plusieurs niveaux et études urbaines comparatives et internationales.

Bradford se penche sur les façons dont un nouveau programme urbain pourrait permettre un meilleur alignement des politiques économiques, environnementales et sociales aux échelons fédéral, provincial et local avec l'aménagement physique et la planification communautaire des diverses régions urbaines canadiennes. A tout le moins, un meilleur alignement comblera-t-il l'écart entre les ressources et les responsabilités que connaissent les agents locaux et intégrera-t-il une perspective locale à l'élaboration des politiques aux échelons fédéral et provincial.

Ce point sur un champ de politiques complexe et en rapide évolution constitue un point de départ pour la réflexion sur l'état des villes canadiennes et la prise de mesures. Pour reprendre la conclusion de Neil Bradford, [Traduction] « L'histoire politique canadienne a été modelée grâce à des projets dynamiques et couronnés de succès portant sur l'édification d'un pays et de provinces. Nous avons peut-être besoin à présent de coalitions semblables sur le plan du leadership pour bâtir des régions urbaines inclusives, qui formeront la base essentielle à une société prospère et durable à l'ère de la mondialisation. »

On peut consulter le rapport intégral à l'adresse : [www.cprm.org](http://www.cprm.org)





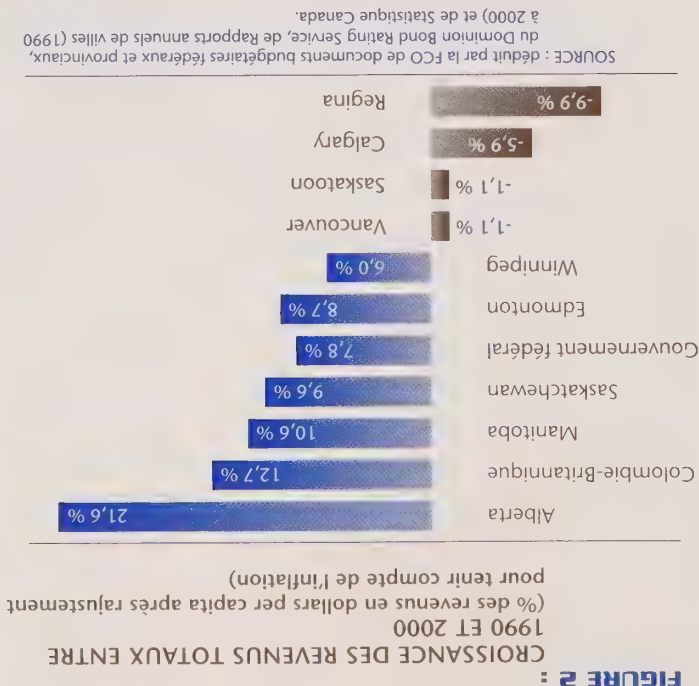
mécanisme de signalisation des prix, ce qui entraîne une surconsommation des services, une perte d'efficacité et une hausse des coûts.

Troisièmement, les villes devraient adopter des mécanismes de rechange pour la prestation des services. Il ne fait aucun doute qu'elles doivent veiller à ce que les services soient fournis, mais elles ne sont souvent nullement obligées de les *produire* elles-mêmes. L'expérience internationale montre qu'on peut réaliser d'importantes économies quand le secteur public livre concurrence au secteur privé et à celui des organismes sans but lucratif pour l'obtention du droit de fournir des services municipaux.

Quatrièmement, les villes doivent améliorer le financement de leurs immobilisations. Beaucoup d'entre elles ont adopté des politiques de financement par répartition pour des projets payés par les contribuables, comme la construction de routes, et ont restreint le financement de leur dette aux services publics autosuffisants. Toutefois, la dette municipale

l'accent sur leurs compétences fondamentales et leurs responsabilités essentielles. S'il y a des administrations locales, c'est pour offrir aux résidents locaux des services qui peuvent être financés par les revenus locaux. D'un point de vue économique, il n'est guère logique pour les administrations locales de s'occuper de domaines comme ceux des sans abri et des logements abordables; c'est davantage la responsabilité des gouvernements fédéral et provinciaux, qui ont accès à une assistance du revenu plus imposante. De leur côté, ces gouvernements doivent éviter de se décharger de leurs responsabilités sur les administrations locales.

Deuxièmement, les villes doivent faire un plus grand usage des frais d'utilisation et se mettre à facturer leurs services à des tarifs suffisants. Dans le passé, les frais d'utilisation servaient souvent à augmenter les recettes, à assurer une récupération partielle des coûts ou à couvrir les coûts moyens. Bon nombre de spécialistes en économie urbaine soutiennent que les frais d'utilisation servent rarement de



de l'infrastructure de cette dernière sans contribuer à l'assiette fiscale résidentielle dont dépendent ces services. D'aucuns pourraient soutenir que ces « effets d'entraînement directs » sont couverts par des subventions provinciales. Mais, dans la période de réduction des subventions que nous connaissons, les grandes villes ressentent de plus en plus l'état fiscal. En outre, nombre des préoccupations et problèmes sociaux que connaît le Canada – l'itinérance, le logement abordable, l'usage de drogues illicites ou la pauvreté – se retrouvent inévitablement dans les grandes villes canadiennes.

La piètre croissance des revenus constitue un troisième élément de tension fiscale. Alors que les recettes fédérales et provinciales étaient en hausse pendant les années 90, de nombreuses villes ont vu fondre leur revenu réel par habitant (voir la Figure 2). Les principales causes en sont le manque de diversité dans les taxes et impôts perçus par les villes, de fortes réductions des subventions pour dépenses courantes, la croissance démographique et l'inflation. Calgary, qui est une des RMF qui connaissent la plus forte croissance au Canada, a connu une baisse réelle de ses revenus totaux par habitant de 5,9 % entre 1990 et 2000. Les dépenses réelles par habitant dans les programmes et services de nombreuses villes ont donc baissé, si bien qu'on observe aujourd'hui un important déficit de capitaux. Manifestement, la croissance démographique et l'expansion économique représentent plutôt un fardeau qu'un gain pour les villes, qui voient leurs coûts augmenter avec la croissance, tandis que les gouvernements fédéral et provinciaux encaissent des revenus plus élevés en impôts et taxes.

Les chercheurs de la Fondation Canada-ouest proposent cinq stratégies pour relever les défis fiscaux auxquels les villes sont confrontées. Premièrement, les villes doivent maintenir

# Les finances urbaines : crise et solutions

Casey Vander Ploeg  
Analyste principal –  
Politiques  
et  
Loleen Berdahl  
Directrice de la recherche,  
Fondation Canada-ouest

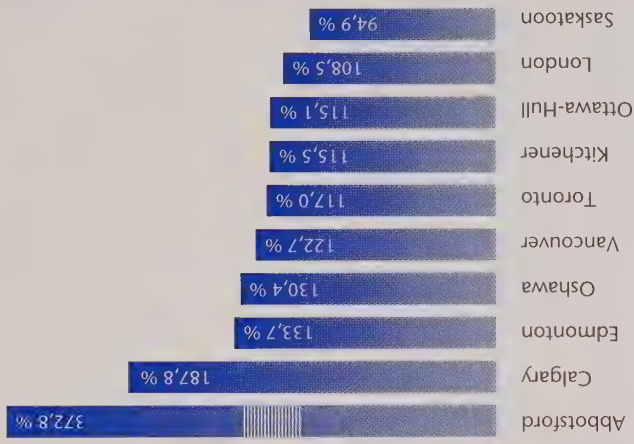
Manifestement, la croissance démographique et l'expansion économique représentent plutôt un fardeau qu'un gain pour les villes, qui voient leurs coûts augmenter avec la croissance, tandis que les gouvernements fédéral et provinciaux encaissent des revenus plus élevés en impôts et taxes.

La qualité de vie au Canada et les perspectives économiques du pays reposent de plus en plus sur des villes bien administrées et bénéficiant d'un financement adéquat. Mais, selon les recherches menées dernièrement par la Fondation Canada-ouest, beaucoup de villes canadiennes subissent d'importantes tensions fiscales. Si on ne règle pas ce problème, il deviendra nuisible pour le Canada. Il incombe à tous les paliers de gouvernement de bien comprendre la crise actuelle et de s'efforcer d'y trouver des solutions.

## Les causes des tensions fiscales des villes

Trois éléments contribuent à la situation fiscale actuelle des villes canadiennes. Le premier est la rapidité de la croissance démographique. Selon le recensement de 2001, la population canadienne continue de se concentrer dans les grandes régions métropolitaines de recensement (RMR). C'est dans l'Ouest que cette tendance est la plus évidente. Sur les cinq RMR qui connaissent la croissance la plus rapide depuis 1966, quatre sont situées dans l'Ouest canadien (voir la Figure 1). La Ville de Calgary, ce pourcentage était tombé à 27 %. La Ville de Calgary, dont la croissance se chiffre à 14,4 % depuis 1996, contraste fortement avec des communautés comme celles de Cochrane et Airdrie, qui ont connu une croissance respective de 58,9 % et 27,8 % au cours de la même période. Souvent, les résidents des communautés environnantes ont leur travail et leurs loisirs et font leurs achats dans la ville « noyau ». À bien des égards, ils bénéficient des services et

**FIGURE 1 : LES DIX RMR AYANT CONNU LA PLUS FORTE CROISSANCE AU CANADA ENTRE 1966 ET 2001 (% d'augmentation de la population totale des RMR)**



SOURCE : tiré de données de recensement de Statistique Canada (1966 à 2001). On s'est fondé sur la définition de RMR en vigueur à la date de chacun des recensements, sauf dans les cas d'Abbotsford et d'Oshawa. Pour faire de meilleures comparaisons, il a fallu rajuster les données relatives à ces RMR. Prendre note que la barre correspondant à Abbotsford a été raccourcie par rapport à celles des autres RMR.



# L'approche du réame- nement urbain au Royaume-Uni : Un exposé fait par Raj Patel, Neighbourhood Renewal, le Royaume-Uni

L'objectif du *Britain's National Strategy Action Plan on Neighbourhood Renewal* (Plan d'action de la stratégie nationale en matière de réaménagement urbain au Royaume-Uni) est de réduire le fossé qui sépare les résidents des quartiers défavorisés des résidents du reste du pays. « En adoptant ce plan d'action, a déclaré Raj Patel, d'ici dix à vingt ans, aucun résident ne devrait être trop dés-avantagé selon qu'il habite un quartier ou un autre ». Raj Patel a fait état des progrès accomplis dans les régions ciblées par le Plan lors de la Conférence initi- uée « À vos marques, prêts, partez » organisée par Développement des ressources humaines Canada à la fin du mois de janvier dernier à Ottawa. M. Patel est chef de la recherche et du développement au *Neighbourhood Renewal Unit* (Département Le U.K.'s *Neighbourhood Renewal Unit* ainsi que son Plan d'action ont vu le jour en janvier 2001. L'originalité de cette initiative est que les solutions sont choisies dans le but d'entraver le phénomène d'exclusion sociale qui prévaut dans certains quartiers. En outre, la stratégie met en évidence la corrélation qui existe entre les problèmes de chacun de ces quartiers et fait appel à un « décloisonnement du gouvernement » afin d'assurer une meilleure collaboration entre les différents ministères.

Un important rapport, *Poverty and Social Exclusion in Britain* (Pauvreté et exclu- sion sociale au Royaume-Uni), a été publié une semaine avant la Conférence. Les taux de vols avec effraction et la proportion d'enfants pauvres dans les quartiers défavorisés au Royaume-Uni sont trois fois plus élevés que dans le reste du pays, et le taux de mortalité y est de 30 % plus élevé. Dans 10 % des quartiers les plus défavorisés, un quart des adultes sont sans travail et 44 % dépendent de régimes d'aide liés aux ressources. De plus, ces quartiers réunissent 70 % de tous les membres des minorités ethniques du pays.

Selon la stratégie, le réaménagement urbain sera possible grâce à l'atteinte « d'objectifs ministériels fixes » dans des secteurs tels que ceux de l'emploi, du logement, du crime et de l'éducation. En conséquence, les ministères enco- rageront ces secteurs dans les régions les plus durement touchées sans suivre la moyenne nationale pour évaluer les progrès. Par exemple, un des objectifs vise la réduction du tiers des logements sociaux insalubres dans les quartiers défa- vorisés d'ici 2004 et leur disparition d'ici 2010.

Un autre objectif important de la stratégie est d'avoir recours à des partenariats stratégiques locaux qui seront responsables du réaménagement urbain. Ces parte- nariats entraînent le rapprochement des prestataires de services des secteurs public, privé et bénévole avec la communauté et les secteurs des affaires, en plus d'offrir l'occasion de rationaliser les partenariats déjà en place. Pour venir en aide à divers projets communautaires, les partenariats bénéficient de plusieurs sources de financement, et les partenaires décident ensemble de la façon dont ces ressources seront distribuées.

En résumé, le Plan d'action de la stratégie nationale en matière de réaménage- ment urbain au Royaume-Uni s'attaque aux problèmes fondamentaux des milieux défavorisés. Il fournit des moyens aux différents secteurs afin qu'ils travaillent en collaboration, et il met l'accent sur la nécessité de concentrer les services et les ressources sur les milieux défavorisés. Plus important encore est le fait que la stratégie attribue un rôle déterminant aux résidents et aux groupes commu- nautaires afin qu'ils changent le visage de leur quartier. Il faudra suivre de très près l'évolution de ce nouveau projet, qui vise le redressement des quartiers les plus démunis.

Pour obtenir plus d'information sur le *Neighbourhood Renewal Unit*, veuillez consulter le site [www.neighbourhood.dth.gov.uk/index.htm](http://www.neighbourhood.dth.gov.uk/index.htm).

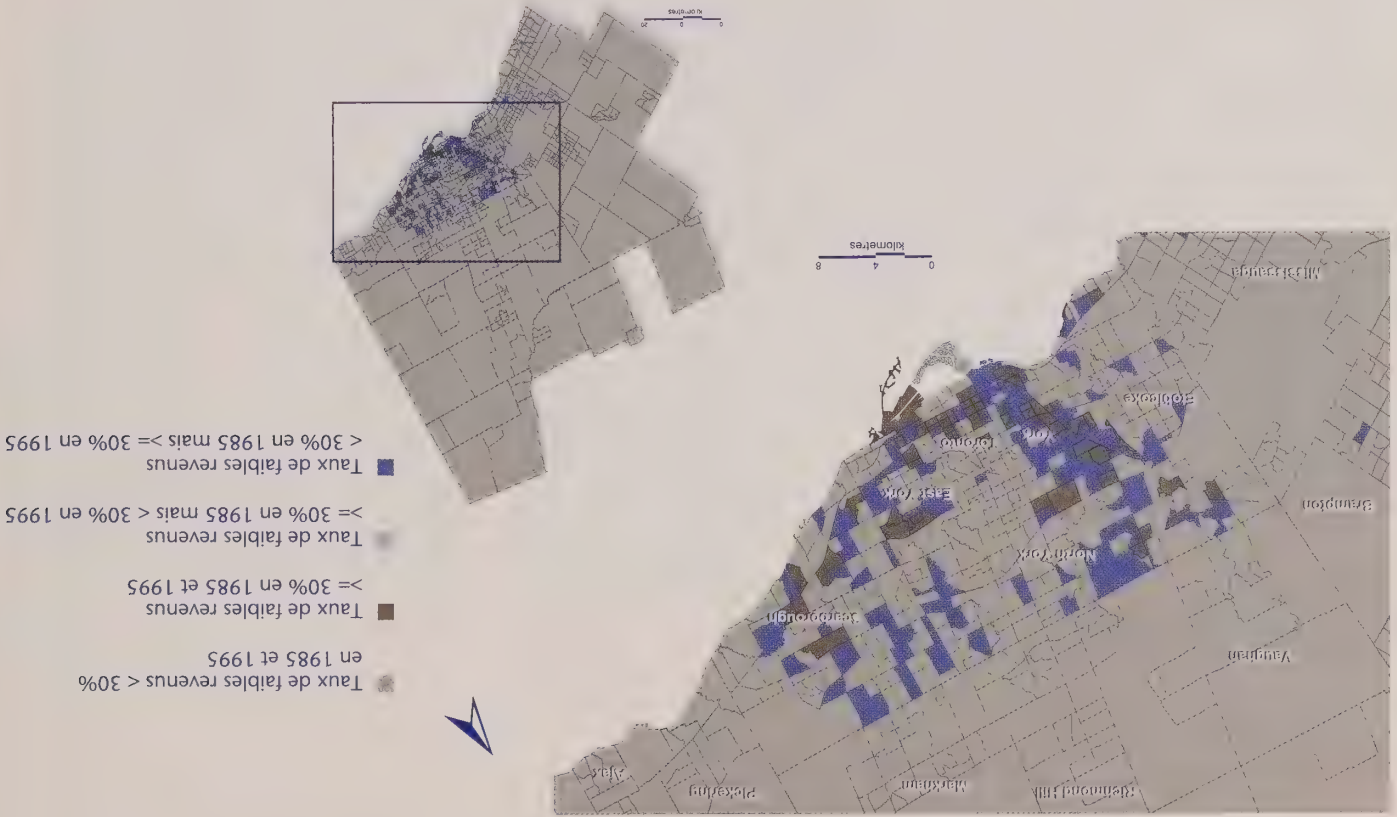
L'élément catalyseur de changement dans les situations économiques relatives des quartiers entre 1980 et 1995 était la variation dans la répartition de l'emploi et du chômage, ainsi que dans les revenus d'emploi. À Toronto, par exemple, au cours de cette période, le taux d'emploi des adultes de 25 à 54 ans a baissé de 75 à 60 % dans les quartiers à faibles revenus. Chez les Torontois âgés de 60 ans et moins, la part des revenus familiaux totaux provenant d'un emploi dans les quartiers à faibles revenus passait de 85 à 65 %. En revanche, dans les quartiers à revenus élevés, les niveaux d'emploi étaient relativement stables ou en hausse.

Entre 1980 et 1995, l'accroissement des transferts publics, comme l'assurance-emploi, l'assistance sociale et les allocations familiales, n'ont que faiblement compensé l'aggravation de l'écart de revenu entre les quartiers à faibles revenus et ceux à revenus élevés. Concentré dans les quartiers à faibles revenus, le niveau des transferts a fortement augmenté pendant la période et a constitué une part plus importante des revenus des familles. Toutefois, comme ils ont été répartis entre tous les quartiers, leur impact

sur l'aggravation de l'inégalité micro-environnementale s'en est trouvé limité. Comme nous l'avons montré plus haut, celle-ci a résulté de pertes de revenus concentrées dans les quartiers à faibles revenus. Les données sur les revenus du recensement de 2001 devraient être disponibles au printemps de 2003. Il sera alors fort utile de mettre à jour ce type d'analyse pour continuer à suivre les tendances de l'inégalité micro-environnementale et la mesure dans laquelle les changements dans le niveau et la répartition des gains et des paiements de transfert influent sur ces tendances.

### Les transferts n'ont eu qu'un faible impact sur l'écart grandissant des revenus des quartiers

Source : Statistique Canada, Recensements 1986, 1996

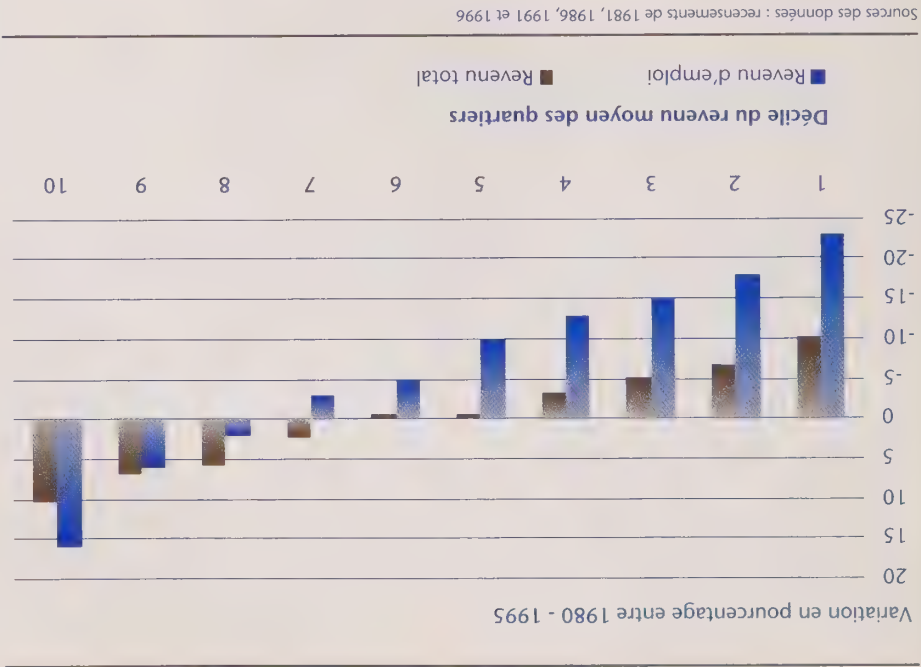


**GRAPHIQUE 2 :** Le nombre de secteurs de recensement à faibles revenus s'est accru à Toronto entre 1985 et 1995.



GRAPHIQUE 1 :

Baisse des revenus dans les quartiers pauvres, mais hausse dans les quartiers riches, Toronto, 1980-1995



Sources des données : recensements de 1981, 1986, 1991 et 1996

pendant la période de reprise qui a marqué les quelques dernières années. Toutefois, l'aggravation de l'inégalité entre les micro-environnements a été plus ou moins continue pendant la période sur laquelle portaient les quatre derniers recensements, soit 1980, 1985, 1990 et 1995, peu importe leur position dans le cycle économique. L'aggravation de l'inégalité entre quartiers s'est donc produite indépendamment du cycle économique. La concentration des emplois dans les collectivités aux revenus les plus élevés et celle du chômage dans les collectivités aux revenus les plus faibles se sont poursuivies.

On peut trouver deux raisons à l'augmentation de l'écart entre les quartiers à faibles revenus et ceux à revenus élevés :

- L'inégalité dans les revenus familiaux croît à l'échelle urbaine; comme les familles pauvres ont tendance à vivre dans les quartiers pauvres, et

les riches dans les quartiers riches, il en ressort une aggravation de l'inégalité micro-environnementale; Même en l'absence d'une aggravation de l'inégalité entre les revenus familiaux à l'échelle urbaine, l'inégalité micro-environnementale risque d'augmenter si les familles à faibles revenus tendent à se regrouper davantage dans les quartiers à faibles revenus, et les familles à revenus élevés dans les quartiers à revenus élevés (c'est-à-dire si la ségrégation économique s'accroît).

Dans le cadre de cette étude, on a eu recours à un indice de « tri » pour calculer la mesure dans laquelle l'écart croissant des revenus résultait d'une hausse générale du degré d'inégalité des revenus ou d'une ségrégation économique croissante. La « ségrégation économique spatiale » s'est accrue dans cinq des huit villes, ce qui a renforcé la tendance des familles à faibles revenus à vivre dans des collectivités à faibles revenus et celle

des familles à revenus élevés à vivre dans des collectivités à revenus élevés. Cette tendance a fortement contribué à la hausse de l'inégalité micro-environnementale dans quatre villes : Edmonton, Calgary, Québec et Winnipeg.

C'est à Toronto que l'écart est le plus marqué entre quartiers à faibles revenus et à revenus élevés

En 1995, Toronto présentait l'écart le plus marqué entre les quartiers à faibles revenus et à revenus élevés. Et cela n'était pas dû au fait que les quartiers à faibles revenus étaient extrêmement pauvres par rapport aux quartiers à revenus moyens, mais plutôt au fait que les revenus dans les quartiers bien nantis étaient de loin supérieurs à ceux des quartiers à revenus moyens. Par ailleurs, entre 1985 et 1995, le nombre de quartiers à faibles revenus s'est fortement accru. Le Graphique 2 indique les nombreux quartiers qui n'étaient pas considérés comme à faibles revenus en 1985 et qui le sont devenus en 1995. Vu la reprise économique qui a marqué la fin de la décennie, un certain nombre de ces quartiers ont pu reprendre leur statut antérieur.

En ce qui a trait à la différence entre les secteurs de recensement à revenus élevés et à faibles revenus, les revenus dans les quartiers les plus riches de Toronto étaient 2,3 fois plus élevés que dans les quartiers à revenus moyens, c'est-à-dire plus élevés que dans toute autre ville. Montréal (2,1 fois) suivait tandis que Ottawa-Inversément, à Toronto, en 1995, le revenu moyen dans les quartiers les plus pauvres équivalait à 55 pour cent de celui des quartiers à revenus moyens, ce qui était semblable aux ratios atteints à Montréal et à Ottawa-Gatineau. Ce ratio était de 65 pour cent à Vancouver et de 51 pour cent à Winnipeg.

# Inégalité micro-environnementale dans les villes canadiennes

John Myles  
Statistique Canada  
et Université de Toronto

Garnett Picot  
Statistique Canada

Inspirés par l'étude classique des ghettos de Chicago publiée en 1987 par Julius Willson sous le titre *The Truly Disadvantaged*, des chercheurs américains se sont de nouveau penchés ces dix dernières années sur les préoccupations soulevées par des quartiers caractérisés par des taux élevés de pauvreté, une faible participation de la main-d'œuvre au marché du travail et des répercussions négatives qu'on suppose liés à la détérioration de la situation économique et sociale dans ces quartiers. La recherche effectuée au Canada sur l'inégalité micro-environnementale, quoique plutôt maigre, témoigne d'une certaine détérioration de la situation économique dans de nombreux quartiers.

Les auteurs de cet article abordent les incidences spatiales des tendances, bien cernées à d'autres égards, de la répartition des revenus des familles canadiennes sur plusieurs décennies. Dans les huit plus grandes villes du pays, la concentration des revenus d'emploi dans les quartiers plus riches s'est accentuée entre 1980 et 1995, alors que celle du chômage progressait dans les quartiers pauvres. Il en est résulté une baisse du revenu moyen des familles dans les quartiers pauvres et une hausse marginale des revenus des familles dans les quartiers riches.

**Baisse importante des revenus d'emploi dans les quartiers pauvres**

Dans les huit régions métropolitaines de recensement, soit Montréal, Québec, Ottawa-Gatineau (autrefois Ottawa-Hull), Toronto, Winnipeg, Calgary, Edmonton et Vancouver, les revenus d'emploi dans les quartiers les plus pauvres ont chuté au cours de la période de référence de quinze ans. Les baisses variaient entre 11 à 33 %. Les quartiers les plus pauvres étaient ceux où les revenus des familles se

trouvaient dans la tranche de 10 % inférieure de l'échelle des revenus. Le Graphique 1 reflète cette baisse pour Toronto, mais on observe des tendances semblables dans toutes les villes étudiées.

En revanche, dans les quartiers les plus riches (les 10 % des gens vivant dans les quartiers où les revenus moyens sont les plus élevés), le revenu moyen a connu une augmentation variant entre 1 et 16 %. Simultanément, le chômage a progressé, principalement dans les quartiers les plus pauvres. Toutes villes combinées, le chômage au sein des tranches d'âge centrales, soit les gens qui ont entre 25 et 54 ans, passait de 11,2 à 18,9 % dans les quartiers les plus pauvres, alors qu'il demeurait à peu près stable dans les quartiers riches, passant de 3,3 à 4,4 %. Cette évolution des tendances, tant de l'emploi que du chômage, était le principal élément justifiant l'augmentation de l'écart entre les quartiers riches et pauvres, selon le revenu familial total moyen (incluant les revenus d'emploi, les transferts publics et les autres revenus, mais à l'exclusion des impôts). L'augmentation de l'écart des revenus entre les quartiers serait sans doute moindre si l'on avait calculé les revenus après impôts, mais ces données n'étaient pas disponibles. Quoi qu'il en soit, le changement le plus important tenait à la baisse de l'emploi et à celle des revenus d'emploi dans les collectivités les plus pauvres.

Les changements constatés dans les revenus d'emploi, l'inégalité micro-environnementale et les paiements de transfert sont sans doute partiellement attribuables au cycle économique. En 1995, le taux de chômage dans les grandes villes était supérieur à celui de 1980 et l'inégalité tend à croître avec le chômage. La situation économique relative des quartiers pauvres se sera sans doute quelque peu améliorée



## Direction : villes :

# Un volet du projet Metropolis axé sur l'immigration dans les centres urbains canadiens

**Katherine Pestleau**  
Conseillère principale,  
Projet Metropolis

**L**ancé en 1996 par le gouvernement fédéral, le projet Metropolis a mis en place un forum international pour la recherche et le développement de politiques publiques sur les migrations, la diversité culturelle et les défis posés par l'intégration des immigrants dans les villes au Canada et dans le monde. Quoique la plupart des recherches effectuées dans le cadre de projet portent sur le contexte urbain, l'équipe de Metropolis a récemment mis sur pied un autre projet intitulé Direction villes, qui met plus particulièrement l'accent sur les enjeux urbains et l'immigration. L'immigration est un facteur de plus en plus important dans la gestion des villes et les chercheurs comme les responsables de l'élaboration des politiques de tous les paliers de gouvernement ont cherché à y faire face. Le nombre élevé de personnes nées à l'étranger dans les trois plus grandes régions métropolitaines de recensement (42 % à Toronto, 35 % à Vancouver et 18 % à Montréal en 1996) est une donnée relativement connue. Ce qui l'est moins, c'est que les dix villes suivantes comptent ensemble 17 % d'immigrants, alors que, dans le reste du pays, ce chiffre n'est que de huit pour cent. Les immigrants et leurs enfants constituent un segment important de la population urbaine et sont devenus une des caractéristiques du paysage urbain contemporain. Face à cette réalité, Toronto a adopté la devise « La diversité est notre force ». Les plus petits centres urbains commencent à considérer l'immigration comme un moteur pour améliorer leur économie. Des villes comme Québec, Winnipeg, Moncton et Halifax, notamment, s'efforcent d'attirer davantage d'immigrants dans leur région.

Si l'immigration est importante pour les villes, l'inverse est aussi vrai. En règle générale, les villes sont la destination favorite des immigrants : en 1996, quelque 82 % des immigrants

au Canada se sont installés dans les dix régions urbaines de recensement les plus importantes. C'est dans les villes que les immigrants se familiarisent avec la nouvelle société dans laquelle ils vont vivre, qu'ils cherchent un logement, des écoles et un travail et tentent de s'intégrer socialement. Un grand nombre des 200 projets de recherche menés sous l'égide de Metropolis examinent directement l'impact des immigrants sur les villes et inversement. Ils comprennent des études sur les niveaux de ségrégation ethnique dans les villes et ses causes, l'accès des immigrants et des réfugiés au logement, leur degré d'intégration socio-économique et beaucoup d'autres sujets. Les centres de Montréal et de Vancouver, Immigration et métropoles et le RIM ont mis au point des projets de cartographie qui fournissent des profils démographiques détaillés des villes et de leurs quartiers. Ces outils permettent aux responsables de l'élaboration des politiques de tous les niveaux de mieux évaluer les enjeux et les aident à élaborer des programmes et des politiques efficaces. Le lancement de Direction villes, qui élargit la sphère d'action du projet aux municipalités, témoigne de l'importance que Metropolis accorde aux villes dans le processus d'immigration. Cette mesure renforcera la perspective municipale du projet Metropolis, en orientant notamment le programme de recherches sur les politiques vers des domaines où convergent des enjeux municipaux et nationaux. Direction villes réunit un réseau de particuliers s'intéressant plus particulièrement aux aspects municipaux de l'immigration et travaille en collaboration avec la Fédération canadienne des municipalités.

Il y a encore beaucoup à faire. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter notre site à l'adresse [www.canada.metropolis.net](http://www.canada.metropolis.net), et plus particulièrement la section intitulée Place aux villes.

## Une approche fédérale concernant les villes

« Nous devons appliquer un « plan » urbain à notre politique et à tous les programmes, tant nationaux qu'internationaux, qui ont trait aux régions urbaines. Une vision urbaine guidée par les lois et politiques régionales et provinciales doit être établie et servir de base à la planification et à la mise en œuvre des programmes régionaux et provinciaux. »

« Le Groupe de travail recommande la mise au point d'un programme national de développement des villes, qui sera chargé d'attirer des investissements et du matériel de planification et de recherche dans les villes. Le gouvernement du Canada encouragera la recherche et les politiques dans les régions urbaines et les régions de développement régional. »

« Nous recommandons également que le gouvernement du Canada encourage la recherche et les politiques dans les régions urbaines et les régions de développement régional. »

Le rapport provoque le débat sur la façon de procéder à la recherche et à la planification. Les mesures qui seront adoptées, il ne fait aucun doute que les problèmes aux quels font face les villes du pays sont plus que jamais présents à l'esprit des Canadiens et qu'une « perspective urbaine » sera de plus en plus présente dans les travaux des chercheurs et des responsables de l'élaboration des politiques.

Le Canada: une vision pour le XXI<sup>e</sup> siècle  
Campagne de travail en faveur  
des villes et des régions urbaines  
Rapport d'étape, avril 1993  
Document de travail, mai 1993

ordres d'administration publique qui vise à promouvoir la coopération. À Vancouver, les trois paliers de gouvernement ont conclu un accord afin de coordonner leurs efforts dans le but de régler les graves problèmes de l'Est de la basse ville. À Toronto, les trois échelons d'administration ont décidé d'entreprendre la rénovation des rives du lac et ont conjointement créé une corporation pour diriger le projet.

Se basant sur les résultats du dernier recensement et sur d'autres données pertinentes, Statistique Canada travaille actuellement de concert avec les Affaires intergouvernementales et d'autres ministères à l'élaboration d'un important rapport sur les tendances des villes canadiennes. Il y a bien d'autres façons, pour le gouvernement fédéral, d'intensifier son rôle dans le soutien à la recherche et l'organisation de débats publics sur les problèmes des grandes villes canadiennes, bien qu'il y ait une encourageante recrudescence d'études de politiques réalisées par des groupes de réflexion tels que l'Institut C.D. Howe, les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP) et la Fondation Canada-ouest.

Le rapport provoque le débat sur la façon de procéder à la recherche et à la planification. Les mesures qui seront adoptées, il ne fait aucun doute que les problèmes aux quels font face les villes du pays sont plus que jamais présents à l'esprit des Canadiens et qu'une « perspective urbaine » sera de plus en plus présente dans les travaux des chercheurs et des responsables de l'élaboration des politiques.

voir le gouvernement fédéral répondre à leurs besoins. Sans l'exprimer de cette façon, le gouvernement fédéral a déjà élaboré un très important programme urbain au sens le plus large du terme.

La principale initiative, bien sûr, est le programme d'infrastructure nationale, lancé en 1993 et actuellement dans sa troisième phase. Jusqu'à maintenant, environ 75 % des investissements ont été injectés dans l'infrastructure urbaine; l'investissement direct du fédéral dépasse les 3 milliards \$ depuis 1993. De plus, le nouveau Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique offrira un soutien important aux projets urbains d'envergure.

Parmi les autres initiatives du Gouvernement du Canada qui ont eu un impact majeur sur les villes canadiennes, il y a l'accord de 680 millions \$ sur les logements locaux à prix abordable, signé avec les provinces en novembre 2001, l'Initiative nationale pour les sans-abri de 753 millions \$, les 2,4 milliards \$ alloués annuellement dans le cadre de la Prestation annuelle pour enfants, les importantes sommes investies dans les instituts de recherche essentiellement urbains en vertu du programme gouvernemental sur l'innovation, un soutien annuel substantiel accordé à l'intégration des immigrants et l'annonce, l'an dernier, d'un appui supplémentaire de 500 millions \$ aux programmes culturels.

Le gouvernement fédéral s'est également engagé dans un grand nombre d'initiatives spécifiques à certaines villes. Depuis quelques années, il existe à Winnipeg une entente de partenariat tripartite entre les trois



L'an dernier par le Premier ministre Chrétien, qui s'est engagé à établir un dialogue durant le discours du Trône de 2000. Présidé par Judy Sgro, ce groupe de travail cherche à améliorer la qualité de vie dans les grands centres urbains en abordant diverses questions reliées à la compétitivité, à l'environnement, aux biens culturels, aux services de transport, d'établissement et d'intégration pour nouveaux arrivants, aux peuples autochtones en région urbaine et à la criminalité.

Les défenseurs du milieu urbain ont exprimé leur avis sur le programme fédéral de différentes façons. Une figure de proue de Toronto, Anne Golden, a réclamé l'élaboration d'une stratégie urbaine nationale portant sur la croissance et la pauvreté. Récemment, le Caucus des maires des grandes villes a également réclamé l'élaboration d'une telle stratégie. La proposition de la FCM en vue de la préparation du budget de 2001, soumise au ministre des Finances, renfermait cinq éléments principaux : l'infrastructure de base et environnementale, le transport non polluant, le logement à prix abordable, le nettoyage de la friche industrielle et la connectivité. À l'opposé, le Greater Toronto Charter Movement (le mouvement en faveur d'une charte du Grand Toronto) privilégie un programme quasi-constitutionnel qui met l'accent sur le statut et l'attribution des pouvoirs.

Dans ce débat sur l'établissement possible d'un programme fédéral portant sur le milieu urbain, il faut garder à l'esprit que les gouvernements provinciaux ont une compétence concernant les municipalités, bien que chaque province adopte une approche différente. Par exemple, le gouvernement du Québec interdit aux villes de conclure une entente directe avec le gouvernement fédéral sans autorisation provinciale. En Colombie-Britannique, par contre, le nouveau

gouvernement en place a proposé d'étendre l'autonomie des municipalités et promis d'instaurer une nouvelle législation à cet égard. De quelle façon le gouvernement fédéral perçoit-il son rôle? Le ministre des Affaires intergouvernementales,

### *toute politique urbaine.*

*La compétence provinciale en matière d'affaires municipales n'est pas qu'un fait constitutionnel; c'est aussi une réalité au cœur de*

Stéphane Dion, a abordé cette question durant la conférence annuelle de la FCM tenue à Banff en mai 2001. Soulignant la nécessité de respecter la Constitution, il s'est montré sceptique quant au déclenchement d'un débat sur le statut constitutionnel des villes. La compétence provinciale en matière d'affaires municipales n'est pas qu'un fait constitutionnel; c'est aussi une réalité au cœur de toute politique urbaine. Les gouvernements provinciaux ont utilisé leur compétence pour établir les limites, les structures politiques, les pouvoirs, les obligations et les moyens financiers des municipalités. En outre, comme elles sont responsables des routes, de l'utilisation du sol et de nombreux services essentiels, les provinces ont un impact considérable sur la qualité de vie en milieu urbain. En d'autres termes, les villes subsistent en grande partie l'influence provinciale et, dans ce sens, les provinces adoptent des approches qui varient énormément.

Les partisans d'un gouvernement fédéral plus actif auprès des villes pointent souvent vers le Sud et citent en exemple l'approche du gouvernement américain, particulièrement les grands programmes de soutien de l'administration Clinton visant le transport en commun, le développement communautaire et les logements au cœur du centre-ville. Le Canada peut certainement tirer une leçon de l'expérience américaine, mais tout juge-

réseau de programmes visant à combattre la pauvreté ont contribué à l'expansion tentaculaire et à l'exode des Blancs » qui quittent en grand nombre les quartiers situés au centre des villes.

L'expérience de quelques grandes villes américaines est enrichissante à un autre égard. Le soutien fédéral n'est qu'en partie responsable de la reprise de villes comme Baltimore, Philadelphie et autres. Le leadership local a joué un rôle clé. Presque tous ces cas de réussite mettent en scène des chefs de file locaux – provenant autant du secteur privé que public – qui ont compris le défi à relever et se sont rassemblés pour s'attaquer aux problèmes sur plusieurs fronts et de façon dynamique. Malheureusement, trop souvent, cette mobilisation ne s'organise qu'à la suite d'un profond déclin. La solution, qui semble de plus en plus faire l'unanimité au Canada, consiste à devancer les problèmes. Ce qu'a récemment souligné l'ancienne mairesse de Toronto, Barbara Hall dans le *Toronto Star* : [Traduction] « Toronto est une ville fière qui ne laissera pas s'installer ici le lent déclin qui a touché tant de villes américaines. Cependant, tous les secteurs de la communauté devront travailler de concert pour faire de la reprise de l'économie de Toronto une réalité. »

Étant donné qu'une grande majorité de Canadiens habitent en milieu urbain, il est normal de s'attendre à

# Les villes et le programme fédéral

**George Anderson**  
Sous-ministre  
(Affaires  
intergouvernementales),  
Bureau du Conseil Privé\*

*...on reconnaît de plus en plus la « dimension urbaine » de toute une série de préoccupations politiques fédérales qui incluent la compétitivité et l'innovation économique, la pauvreté, l'inclusion sociale et la qualité de l'environnement.*

\*M. Anderson a été nommé sous-ministre des Ressources naturelles Canada au moment d'aller sous presses.

Beaucoup de raisons expliquent l'importance croissante accordée aux questions urbaines au sein de l'agenda politique fédéral.

D'abord et avant tout, le Canada est extrêmement urbanisé et tend à le devenir encore plus, comme l'indiquent les résultats du recensement de 2001. L'année dernière, en effet, 64 % des Canadiens vivaient dans l'une des 27 régions métropolitaines de recensement de 100 000 habitants ou plus – une hausse par rapport aux 62 % d'il y a seulement dix ans. En outre, 51 % de la population est présentement regroupée dans quatre grandes conurbations : le Golden Horseshoe (région en forme de fer à cheval qui borde l'extrémité ouest du lac Ontario), la grande région de Montréal, la région du Lower Mainland et du sud de l'île de Vancouver, en Colombie-Britannique, et le corridor Calgary-Edmonton.

Deuxièmement, de nombreuses villes, prises dans un étau budgétaire, perçoivent le gouvernement fédéral comme une source d'aide potentielle. L'étendue et la nature de ces difficultés financières varient énormément d'un bout à l'autre du pays – entre l'Alberta et l'Ontario, par exemple – et même au sein des provinces – entre Toronto et Mississauga, notamment. L'étau budgétaire est très souvent imputé aux « transferts » dans certaines provinces, mais il peut aussi refléter des changements dans les structures de coûts et les décisions relatives aux recettes, changements dont les administrations municipales elles-mêmes sont responsables. Au cours des années 90, les dépenses totales des administrations municipales n'étaient pas sujettes à autant de contraintes que les dépenses directes du gouvernement fédéral. Les dépenses des gouvernements provinciaux ont quant à elles augmenté le plus rapidement, surtout en raison d'une hausse dans les dépenses de santé. Un élément clé du raisonnement des villes au sujet du déséquilibre budgétaire qui les accable est leur accès limité à

Troisièmement, le débat urbain reflète les préoccupations croissantes relatives à la compétitivité du Canada au sein de l'Amérique du Nord. Profitant d'un bon boom économique dans les années 90 et tirant parti de nouveaux programmes fédéraux, de nombreuses villes américaines ont récemment connu une période de renaissance. L'accord de libre-échange nord-américain a exposé les villes canadiennes à une concurrence accrue dans l'obtention d'investissements et de talents face aux villes situées au sud de la frontière. À cet égard, Toronto est probablement la ville dont l'ajustement a été le plus important, puisqu'elle a dû faire face à une recession plus profonde que le reste du Canada, ainsi qu'à un affaiblissement de son rôle en tant que capitale commerciale du pays.

Ainsi, il n'est pas surprenant que les plus grandes villes canadiennes aient entrepris de défendre elles-mêmes leurs droits. La Fédération canadienne des municipalités (FCM) représente efficacement les intérêts des villes et a un impact direct sur le programme du gouvernement. De plus, la FCM est maintenant dotée d'un « Caucus des maires des grandes villes » qui représente les 18 plus grandes villes du Canada. Le C5, un groupe dynamique composé des maires de Toronto, Montréal, Winnipeg, Calgary et Vancouver, attire également une attention considérable.

Enfin, on reconnaît de plus en plus la « dimension urbaine » de toute une série de préoccupations politiques fédérales qui incluent la compétitivité et l'innovation économique, la pauvreté, l'inclusion sociale et la qualité de l'environnement.

Ces préoccupations sont abordées dans le mandat du Groupe de travail libéral sur les questions urbaines créées



## Le PRP lance le projet Droit et Politiques

Le PRP a lancé un nouveau programme visant la participation des boursiers en droit au développement de la recherche sur les politiques. Cette participation a des dossiers aussi complexes que nos projets horizontaux sur la cohésion sociale, le développement durable et les relations nord-américaines permettra d'insérer un nouveau cadre intellectuel et normatif pour les importants débats sur les politiques sociales.

Le projet Droit et Politiques sert de cadre à la mise sur pied de réseaux de recherche et de projets de collaboration avec d'autres ministères, principalement le ministère de la Justice. Par ailleurs, les efforts de diffusion sont coordonnés avec les facultés de droit des universités canadiennes en vue de susciter une consécration aux travaux du PRP en matière de recherche sur les politiques et d'encourager les chercheurs universitaires et les étudiants des cycles supérieurs à présenter leurs propres travaux dans un forum plus vaste sur les politiques sociales.

La première activité importante dans le cadre du projet Droit et politiques est la publication d'un document intitulé « Le choix des instruments » qui jette un éclairage juridique sur les outils de gouvernance, de gestion des risques et de mise en œuvre des politiques dans un contexte multidisciplinaire. Nous présentons en page 24 de ce numéro du bulletin Horizons les travaux réalisés sur « Le choix des instruments », qui feront l'objet d'une chronique régulière dans les prochains numéros.

Pour plus de renseignements, veuillez communiquer avec Pearl Eliadis au (613) 947-3914 ou à l'adresse [p.eliadis@prs-srp.gc.ca](mailto:p.eliadis@prs-srp.gc.ca)

Un numéro d'ISUMA sur les Autochtones dans le Canada urbain

Au début de l'année 2003 paraîtra un numéro d'*ISUMA : Revue canadienne de recherche sur les politiques* consacré aux Autochtones dans le Canada urbain. Placé sous la direction conjointe de David Newhouse (de l'Université Trent) et d'Evelyn Peters (de l'Université de la Saskatchewan), ce numéro abordera une vaste gamme de sujets, notamment la migration et la démographie, les concepts de communauté et de gouvernance, les enjeux sociaux urbains et le développement économique des villes, ainsi que l'émergence d'une classe moyenne autochtone.

Nouveau programme d'études des politiques appliquées

Le Mount Royal College de Calgary offre maintenant un baccalauréat en études politiques appliquées. D'une durée de quatre ans, ce programme intègre plusieurs disciplines de base – économie, science politique et des sujets particuliers d'études des politiques – à des cours en entrepreneuriat, en rédaction technique, en droit, en informatique et autres domaines. L'objectif premier de ce programme multidisciplinaire est de préparer les diplômés à une carrière professionnelle dans les nombreux domaines requérant une expérience en formulation, mise en œuvre et évaluation de politiques.

Ce programme combine six semestres de cours et deux sessions rémunérées d'études dirigées sur le terrain sous la supervision d'un instructeur. Il est conçu de façon à pouvoir encadrer des affectations de travail temporaires aux trois paliers de l'administration publique, de même que dans les secteurs des entreprises et des organismes sans but lucratif. La première cohorte d'étudiants a entrepris ce programme l'a fait en septembre 2000 et est maintenant prête pour les études dirigées sur le terrain.

Le Département d'études des politiques encourage activement les demandes d'at-  
tentions et souhaite vivement bâtir des partenariats avec des organismes inté-  
ressés à employer un étudiant ou une étudiante pendant des sessions d'études  
dirigées sur le terrain de quatre mois.

Pour obtenir de plus amples renseignements, vous pouvez visiter le site Web du collège à l'adresse [www.mtroyal.ab.ca](http://www.mtroyal.ab.ca)

L'équipe Horizons du RRP

ÉDITEUR EN CHEF

Robert Judge

CO-ÉDITEUR

David MacIsaac

COLLABORATEURS

Pearl Eliadis

Jeffrey Frank

Derek McKee

Frédéric Pilote

Traduction et révision :

PMF Services de rédaction Inc.

et Tradulitech

Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication

Inc.

Horizons est publiée tous les deux mois par le Secrétariat de la recherche sur les politiques afin de stimuler l'échange d'information entre les chercheurs de la collectivité de recherche sur les politiques du gouvernement et du secteur privé.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca

Téléphone : (613) 947-1956

Télécopieur : (613) 995-6006

Les opinions exprimées  
n'engagent que leurs auteurs et  
ne reflètent pas nécessairement  
celles de tout organisme lié à  
l'auteur ou à Horizons.

© Travaux publics et Services gouvernementaux  
Canada, 2002

Dans de nombreux secteurs de politiques, les chercheurs parlent de plus en plus de la nécessité d'une « perspective urbaine ». Par exemple, dans toute approche visant le renforcement de la compétitivité mondiale et continentale du Canada, on ne peut ignorer le fait que les villes sont des centres financiers, ainsi que des centres de production, de services et d'innovation. Dans le cas de l'immigration, autre secteur important des politiques gouvernementales, les responsables de l'élaboration des politiques sont confrontés au fait que l'immense majorité des néo-Canadiens s'installent dans les grandes villes (80 000 par an à Toronto seulement). À moins d'envisager la dynamique de la polarisation de la richesse et de l'itinérance dans les villes, les politiques sociales abordant le problème de la pauvreté demeureront incomplètes. Et, dans le domaine de la durabilité environnementale, on ne saurait fermer les yeux sur l'incidence des centres urbains sur les plans de la consommation d'énergie, de la production de déchets et des émissions atmosphériques, et de l'occupation de superficies de plus en plus vastes.

Dans le rapport qu'il a soumis en 1970 au gouvernement du Canada sous le titre Urban Canada: Problems and Prospects, Harvey Litwack soulignait que l'interdépendance des divers aspects de la vie urbaine finissait par miner l'efficacité globale de n'importe quelle approche visant à aborder isolément chacun des aspects. Pour régler cette question à l'échelle nationale, Litwack recommandait la création d'un conseil urbain national. Si les approches de la gouvernance ont varié au cours des 30 dernières années, la multiconnectivité et la complexité demeurent des caractéristiques fondamentales des zones urbaines et, par conséquent, des questions de politiques urbaines.

On n'est pas parvenu jusqu'ici à développer une approche intégrée. Il faut se demander s'il est possible ou même souhaitable, étant donné la diversité de nos villes, de mettre en place un schéma directeur unique. Cela dit, l'absence d'un tel schéma ne devrait pas empêcher la formulation de politiques qui tiennent compte de réalités urbaines plus vastes.

Le maintien du bien-être social, économique et environnemental du Canada est inextricablement lié au bien-être de ses villes. Il existe dans ce pays une communauté d'intérêt large et solide envers l'amélioration de la qualité de vie dans nos villes et du potentiel économique de ces dernières. Le défi consiste dès lors à trouver de meilleures façons d'évaluer la complexité des villes canadiennes tout en préparant notre avenir urbain.

*Laura A. Chapman*

Laura A. Chapman

Directrice exécutive,

Projet de recherche sur les politiques



# HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

LES VILLES CANADIENNES

VOLUME 5 NUMÉRO 1

Recherche sur  
les politiques  
Policy  
Research



## Les villes canadiennes

Souvent, le concept de « ville » évoque deux images distinctes. La première est celle de la ville dynamique et habitable, celle du centre cosmopolitain des affaires, de la culture et des loisirs, avec ses quartiers animés, variés et socialement englobants. L'autre est plus menaçante ; c'est celle du crime, des rues dangereuses, des foyers de pauvreté, de l'air vicié, de l'asphalte et des embouteillages à perte de vue. Ces deux perceptions ne reflètent que partiellement la réalité des villes canadiennes. Aborder ces dernières dans toute leur complexité représente un défi fondamental à l'élaboration de politiques gouvernementales efficaces.

Une chose est sûre, c'est dans les villes que la plupart des Canadiens vivent et travaillent. Le Canada est aujourd'hui un des pays les plus urbanisés au monde. Environ 80 % des Canadiens sont citadins – et près des deux tiers de la population du pays vit dans des zones métropolitaines comptant plus de 100 000 habitants. Dans des éditions précédentes de *Horizons*, nous avons examiné les aspects urbains des transports, de la diversité et de l'immigration, de la sécurité publique, de la mondialisation et de la pauvreté. Cependant, un des grands défis des chercheurs en politiques pour voir comment ils s'arriment à une réalité plus vaste et plus complexe et entrent en interaction avec celle-ci. Les travaux sur la durabilité urbaine de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et le projet d'indicateurs de qualité de vie de la Fédération canadienne des municipalités sont deux exemples de cette approche présentée récemment dans *Horizons*.

(suite à la page 2)

**Une nouvelle présentation**

Dans un souci d'accessibilité continue, de subordination des besoins de notre collectivité et d'efficacité des coûts, nous avons apporté un certain nombre de changements qui se traduiront par des économies importantes dans la production de *Horizons*. Nous sommes heureux de vous présenter, avec ce premier numéro à la facture renouvelée, le fruit de nos efforts. Si la présentation a beaucoup changé, vous pourrez toujours compter sur *Horizons* pour dresser le portrait des travaux d'avant-garde de la collectivité canadienne en matière de recherches sur les politiques. Nous sommes convaincus que vous apprécierez la nouvelle présentation de ce numéro et des suivants, et attendons avec impatience vos commentaires à l'adresse [horizons@pri-sip.gc.ca](mailto:horizons@pri-sip.gc.ca).

APERÇU DE LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

DANS CE NUMÉRO

1 Mot de la directrice  
exécutive  
Les villes canadiennes

3 Annonces

4 Chroniqueur invité  
Les villes et le programme  
fédéral

7 Programme de recherche  
Direction villes

8 Programme de recherche  
Inégalité micro-  
environnementale

11 Témoins

L'approche du  
aménagement urbain  
au Royaume-Uni

12 Chroniqueur invité  
Les finances urbaines

15 Programme de recherche  
Le programme politique

16 Programme de recherche  
L'élaboration rapide des  
politiques

18 Chroniqueur invité  
La gestion de la croissance  
urbaine

20 Chroniqueur invité  
Espaces urbains et qualité  
de vie

23 Regards sur l'extérieur  
La recherche en politiques  
urbaines aux États-Unis

24 Le choix des instruments  
Activités à venir

26 Chroniqueur invité  
Les sports et les loisirs

29 Boîte à outils  
SIG 101

Canada



Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274



# HORIZONS

P O L I C Y R E S E A R C H I N I T I A T I V E

## Immigration and Social Cohesion

Generations of immigrants have successfully built what has come to be known internationally as the Canadian model. These immigrants and refugees are drawn to a society continually ranked as a destination of choice, a society that values their contributions not simply in the economic sphere, but in a social and cultural context as well. If this nation has not always been at ease with its multicultural heritage, it has nevertheless sought to make diversity a key feature of everyday Canadian life. Today this social investment is paying dividends.

The continued success of immigration, integration and ultimately, a flourishing, diverse society rests in large part with Canadians' perceptions of the immigration process. The quid pro quo or willingness to support immigration is reflected in a population at ease with an effective program made up of four elements, including a rational basis for the number of immigrants that settle in Canada each year; a sustained emphasis on balancing the need for economic immigrants and highly skilled applicants, a commitment to family reunification and meeting humanitarian objectives; a process that reflects public safety and security concerns; and a government role in facilitating immigrants' integration into Canadian society through settlement programs.

These four elements constitute the balance that Canadians expect to achieve if the process of integration is to be successful. Heightened anxiety with any one element can impede the process and lead to a decline in the receptivity of immigrants overall. Managing the risk Canadians associate with potential immigrants therefore stands as a key challenge in meeting the humanitarian, social and economic requirements of Canadian society as a whole.

Integration of new immigrants is a crucial investment in the social and cultural capital of the community. Policy research can play a key role in unlocking the "equity" that immigrants bring to Canada. For example, we now know the integrative process as a series of stages an immigrant passes through from integration first within a family or extended family, into a subgroup of their ethnic group, into the wider communal group and finally into the broader Canadian society. Recognition of these stages helps identify better policy levers for effective integration.

### THIS ISSUE

- 1 **Introduction**  
Immigration and Social Cohesion
- 4 **Feature Columnist**  
Immigration and integration
- 6 **Feature Columnist**  
Education and Youth Integration
- 9 **Upcoming Events  
& Announcements**
- 10 **Feature Columnist**  
Political Participation
- 12 **Feature Columnist**  
Gender and Immigration
- 14 **Research Brief**  
Social Cohesion after 9/11
- 15 **Across Canada**  
The Metropolis Project
- 16 **Feature Columnist**  
The Manitoba Advantage
- 18 **Feature Columnist**  
Immigration Law
- 21 **Instrument Choice**  
Globalization's New Influence
- 22 **Feature Columnist**  
Recent Immigrants in the  
Labour Market
- 25 **Research Brief**  
Labour Market Integration
- 26 **Tool Kit**  
Longitudinal Survey of  
Immigrants
- 27 **Primer**  
Canada's Immigration System







Policy  
Research  
Recherche sur  
les politiques

# HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

## PRI Horizons Team

### EXECUTIVE DIRECTOR

Jean-Pierre Voyer

### MANAGING EDITOR

Robert Judge

### CO-EDITORS

Roger Roberge  
Frédéric Pilote

### CONTRIBUTORS

Saphina Benimadhu  
Jeffrey Frank  
David MacIsaac  
Heather Smeeton

**Translation and copy editing by**  
PMF Editorial Services Inc. and  
by Tradulitech

**Design and layout by**  
Zsuzsanna Liko Visual  
Communication Inc.

*Horizons* is published by the Policy Research Initiative to share information with the public and private policy research community.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)  
Phone: (613) 947-1956  
Fax: (613) 995-6006

The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

## INTRODUCTION (CONTINUED)

This issue of *Horizons* touches on the broad range of research being used to inform the policy process, such as the work of the Metropolis project, and the development of new data sources, including the innovative Longitudinal Survey of Immigrants to Canada. Yet it only represents a fraction of the research currently being conducted in Canada — an ambitious research agenda that will shape, foster and improve on the “Canadian model.”

## 2002 National Policy Research Conference

Our next issue of *Horizons* will explore the concept of ‘risk’, the theme of the fifth annual National Policy Research Conference. The conference takes place at the Ottawa Congress Centre, October 23-25, 2002.

Increasingly our public institutions are called on to anticipate and manage a wide range of risks. Indeed, we chose ‘risk’ as the focus for the 2002 National Conference as it is a concept that is broad enough to enable us to consider some of the most challenging policy research files currently before Canada. Consider, for example:

- In recent decades, the dramatic explosion in international trade, migration and travel have caused pathogens and exotic diseases to migrate huge distances. This sudden increase in activity is posing a huge threat to local ecosystems, economies and human health. How can risks associated with infectious disease be managed?
- The terrorist strikes on the United States have opened a new chapter of international politics in which a newly formulated American doctrine on terrorism is redefining the very nature of international risk. How will the war on terrorism shape geopolitics and the security agenda?
- How we manage the transition to the biotech age will be a critical determinant of the risks we face in the 21<sup>st</sup> century. Public opinion is polarized between those who favour a *laissez-faire* approach to scientific exploration and those who support limits or even an outright ban. How will the biotechnology revolution unfold? What will be the global response? How should Canada respond?
- Extreme poverty, unstable governments and violent conflicts are Africa’s reality together with marginalized progress in science and technology, as well as the fastest growing HIV positive population in the world. As a result, the future risks for Africa and the world are daunting. How should we respond?

To explore these and other issues, please join us at this year’s conference. You may find out more about the program or register at [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca).



Policy  
Research

Recherche sur  
les politiques

**Register Now!**

## 2002 National Policy Research Conference **FUTURE TRENDS**

# RISK

October 23, 24 and 25, 2002 Ottawa Congress Centre Ottawa, Ontario



### CELEBRATE EXCELLENCE

Canadian Policy Research Awards Dinner October 24, 2002

Understanding and managing risk is central to policy making. Minimizing particular risks must be balanced against resource constraints and conflicting values. But not all risk is to be minimized. Risk plays a central role in investment and innovation, and a certain amount of risk must be accepted in a free society. The Conference will extend our understanding of risk in the Canadian context by looking at it through the lenses of:

- New Challenges to Governance
- Geopolitical Security
- Transformative Science and Technology

Please bookmark our web site at [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca) and visit often for registration and program updates, or call (613) 947-1956 for more information.

The Policy Research Initiative:

**Preparing for Tomorrow's Issues, Today**



# Immigration and Integration through a Social Cohesion Perspective

**Michel Dorais**  
Deputy Minister  
Citizenship and  
Immigration Canada

Immigration has always contributed significantly to Canada's economic and social prospects. Highly skilled immigrants and temporary workers are key in supporting the development of the knowledge-based economy and are an important source for addressing skills shortages. Immigration also helps to foster Canada's international trade, commercial and cultural ties with countries of origin. More generally, immigration is one of the most visible expressions of many of the values that underpin our collective identity as Canadians: incorporation of differences, recognition of cultural diversity, building of communities based on mutual respect and bringing the world inside our borders.

In a socially cohesive society, both the individual and society recognize the value of building a sense of acceptance and belonging among people based on trust, shared values and common experiences that bridge social, cultural, linguistic and religious differences. People are willing to participate in several dimensions of societal life and have equitable opportunities to do so. In Canada, integration is a two-way process of accommodation between newcomers and Canadians: it encourages immigrants to adapt to Canadian society without requiring them to abandon their cultures. It encourages people and institutions to respond in kind by respecting and reflecting the cultural differences newcomers bring to the country.

As with most advanced industrial countries, Canada's population is aging. Although immigration is not a panacea for this complex demographic phenomenon, it does help mitigate the effects of a low birth rate and declining labour force. With increased

international economic integration and competition, countries that have not traditionally been open to immigration, including Japan and much of the European Union, are being forced to reconsider their policies. As one of only four countries with an open, managed immigration program, Canada is a model for other countries, such as Great Britain, as they move to manage migrant flows more proactively and to implement settlement and integration programs for newcomers.

Canada's immigration program provides a significant level of support for settlement and integration services and offers newcomers the opportunity to obtain Canadian citizenship following a three-year residency period. The federal government, through contributions and grants to provinces or to service-provider organizations, allocated \$336 million for settlement and integration programming for newcomers in 1999-2000. Settlement programs and services assist immigrants in becoming participating and contributing members of society and promote an acceptance of immigrants. While helping newcomers adapt and learn about their rights, freedoms, responsibilities and the laws that protect them from racial discrimination, settlement programs also serve to sensitize Canadians to different cultures and show how diversity strengthens community life.

To achieve this, integration policies, programs and services are managed and delivered through multi-jurisdictional partnerships with other federal departments, provincial and territorial governments, and the non-governmental sector. A multi-sectoral capacity assists newcomers through a settlement continuum that begins

with information to immigrants overseas, through orientation and adaptation services in Canada to the acquisition of citizenship. Ultimately, the goal of integration is to encourage newcomers to be fully engaged in the economic, social, political and cultural life of Canada.

To maximize the benefits that immigrants offer, successful economic and social integration is essential, thus enabling immigrants to achieve their full potential and become citizens with a stake in Canada's future. But they face challenges. Immigrants do experience difficulty entering the labour market. The absence of effective credential assessment and recognition processes, as well as insufficient supports for work-related language training, contributes to the gap between immigrant earnings and employment rates and those of Canadian-born workers.

Citizenship and Immigration Canada (CIC) is collaborating, along with all levels of government and civil society, to effect change in many ways. Through Canada's Innovation Strategy, CIC co-operates with various government departments to bring together the many stakeholders interested in tackling labour market barriers in general and in crafting solutions to problems in recognition of foreign credentials. Strategies to attract newcomers to small and medium-sized cities could assist the provinces and territories to encourage a more even distribution of immigrants to the various regions of Canada. The recent introduction of the Francophone minority community strategy should improve the capacity of French-speaking areas outside of Quebec to attract and retain newcomers.

More generally, under the new Immigration and Refugee Protection Act and its accompanying regulations, CIC will modernize the selection system for skilled workers, shifting the emphasis from the present occupation-based model to focus more on choosing skilled workers with the flexible and transferable skill sets required to succeed in a fast changing, knowledge-based economy. This will certainly have a positive impact on settlement, integration and social cohesion, as those with adaptable skill sets should secure employment more quickly with less reliance on integration supports. In partnership with the Voluntary Sector Initiative (VSI), CIC has created an ongoing policy dialogue on the settlement and integration of immigrants and refugees to facilitate learning and to strengthen the capacity of non-governmental organizations (NGOs) in the settlement sector. Through this dialogue, current gaps in integration services can be identified and creative solutions forged. The "Canada We All Belong" campaign addresses discrimination by celebrating diversity and cultivating a sense among adults and children that not only do newcomers belong to Canada, but also Canada belongs to them. Finally, the Metropolis Project and its domestic and international networks provide research from which all levels of government, NGOs and the private sector can draw to tackle issues from shared perspectives.

These, and other multi-stakeholder initiatives, as well as a commitment to incorporate the fundamental tenets of social cohesion, will continue to improve our selection and integration policies.

## Facts and Figures 2001

Citizenship and Immigration Canada (CIC) will soon release *Facts and Figures 2001*, providing comprehensive information about the attributes and distribution of Canada's immigrants in 2001. This publication outlines such general immigration statistics as the cross-Canada distribution of immigrants, their educational status, gender, age, language ability and intention to work. The 2001 data are often presented with data from previous years, allowing the reader to observe changes from period to period. Additionally, there is specific data regarding the attributes and categories of immigrants in certain high immigrant concentration regions in Canada, such as Montreal and Toronto. As well, categories of immigrants such as family class, business class, refugee and skilled worker immigrants are more specifically examined in terms of their attributes. Overall, this document provides Canadians a snapshot of the people who immigrated to Canada in 2001.

The document will be available on the CIC web site at <http://www.cic.gc.ca/english/imm/immigration-reports-4.html>



# Changes in Canadian educational policy and the integration of young immigrants: Issues to explore

**Marie McAndrew**

**Faculty of education and  
educational administration  
Université de Montréal and  
Immigration and Metropolis  
Montréal Centre  
for Inter-University Research  
on Immigration,  
Integration and Urban  
Dynamics**

*...more data needs to be  
produced to compare the results  
of educational institutions or  
specific groups, and these data  
must be made public so  
parents, decision makers or  
other advocacy groups can  
identify inequities and take the  
appropriate action.*

There is a tendency to treat the education of young immigrants as a special field, both in terms of defining policies, programs and activities and in terms of evaluating the results. A wealth of material is currently available in Canada that lets us compare various provinces or, in some cases, local school boards. We can also compare the systems they choose for teaching French or English and for providing educational support to young immigrants, how they handle heritage languages in the public education system, the balance they strike between majority and minority cultures in terms of the curriculum and educational standards, or their activities to promote good relations between young people from various backgrounds and encourage immigrant parents to participate actively in school life. The importance of this work and its usefulness over the short and medium terms for decision makers and stakeholders are unquestioned. But we need to recognize that, in essence, it touches on issues that we have been debating since Canada became a destination for immigrants. In other words, since it has been a country and even before.

This article has a different purpose. Instead of continuing with specialized studies of immigrant education, we have to do more to set this issue in the context of other changes occurring in education in Canada. Given the limited space available here, we will look at just three major trends whose impact on immigrants' educational mobility or on the socialization of young people from all backgrounds are seen from different, even conflicting, viewpoints.

## The accountability revolution

The first of these is the accountability revolution, also known as the performance-based approach. It first appeared in the United States in response to the failure of equalization measures instituted in the 1960s. Its popularity gradually spread throughout North America. Accountability delegitimizes the tendency of educational authorities to blame the low performance of some groups on social factors, and it causes the pendulum to swing toward reasons based in the educational system. Although its supporters generally recognize that some groups face special difficulties, they point out that, even with equivalent socio-economic conditions and ethnic concentrations, the differences in performance are glaring, which can only lead one to wonder about the schools that "make a difference." In most cases, there is an incentive: more data needs to be produced to compare the results of educational institutions or specific groups, and these data must be made public so parents, decision makers or other advocacy groups can identify inequities and take the appropriate action. However, in some cases (formerly in Alberta and currently in British Columbia), accountability involves compulsory corrective steps for institutions whose performance does not meet objectives, which can end in the closing of a school and the distribution of its staff and students to other areas.

Results-based education often creates panic among educational stakeholders, who fear the troops may become demoralized or purely cosmetic touches will be applied to increase school performance. Reaction among immigrant communities has been

mixed. Some think it promotes greater transparency and increased accountability on the part of the majority concerning the education of minority students. However, other spokespersons for immigrant communities have expressed concerns that underperforming communities may be stigmatized, especially since ethnic monitoring in education does not take into account classes composed of various ethnic groups. Beyond these standard responses lies a field of research that we have scarcely begun to explore, unlike our British and American counterparts.

### Competition among schools

However, a greater debate is raging in connection with the second trend emerging in western societies: competition among schools. While some provinces — particularly Quebec, influenced by the French model — continue to hold to the idea of the common school and resist marketing education, schools are becoming increasingly complex and diversified, whether in response to the labour market's multiple requirements or growing parental influence in schools. Moreover, here as elsewhere, there is a great deal of ideological momentum behind competition among schools and parents' freedom to choose the type of education they want for their children. Voucher education, a trend imported from the United States, is part of the platform of several Canadian political parties, although no province has adopted it fully yet. Persons who favour extreme liberalism in education feel government intervention must be kept to a minimum, namely, to ensure the availability of data on schools' comparative performance. Educational opportunities must

be regulated by consumer choice, both in terms of the survival of the schools and the type of education they provide.

The impact of this second revolution on the current educational integration of young immigrants and their future social and economic integration has

*...most governments try to ensure social cohesion by promoting within all schools a set of broad, common values known today as citizenship education. Across the country, we are seeing the emergence of this discipline in schools' mandatory curriculum...*

been interpreted in many, often contradictory, ways. The opponents of free choice in education — and research from Britain supports them in part — point out that this reform assumes parents can be enlightened consumers. However, experience appears to prove that only parents who are affluent or belong to the majority group exercise their opportunity to make choices, leaving multi-ethnic or disadvantaged schools in a worse situation than when educational opportunities were closely regulated. On the other hand, the American evaluation of charter schools is more divided. It shows that huge numbers of immigrant or racial minority parents choose these schools in response to the perceived limitations of public schools, although it is still difficult to comment on the longer-term impact of this option for giving children equal opportunities to be successful in school. Here again, we need Canadian research that does more than simply take ideological stances.

The impact of competition on the social integration of young immigrants is also under debate. Some wonder about the apparent resurgence in popularity of ethno-cultural or religious schools. People lobby for, and establish, these schools not to give disadvantaged students an equal chance (as in the case of afro-centrist

schools) but to maximize education's support for the community of origin's language, culture and identity. While public school has partially begun to be pluralist and is still often a common school in law only, some see it as a return to the divisions of the past where ethnicity and school structures corresponded closely. However, in keeping with current thinking, it is quite unlikely that public policy to fight de facto school segregation, which has had a limited impact, will rise from its ashes. We can also wonder how realistic it is for neo-liberal or conservative governments, which promote freedom of choice for parents, to develop a position that is ideologically unfavorable toward ethno-cultural or religious schools.

### The resurgence of citizenship education

Given this almost unavoidable growth in the types of schools available and the impression that the integrative function of schools has exploded over the past 20 years or so, most governments try to ensure social cohesion by



promoting within all schools a set of broad, common values known today as citizenship education. Across the country, we are seeing the emergence of this discipline in schools' mandatory curriculum, usually in the form of a specific subject but also horizontally, as a skill that must be acquired throughout the educational process. Instead of the traditional civic education, which was mostly standardized and uniform, this new citizenship

However, it is still difficult to evaluate the type of citizenship education "cocktail" found in various schools, and groups with opposing views are critical of it. For many members of the majority who are already opposed to multicultural or intercultural education for its divisive effect on education and society, citizenship education, which is just as pluralist and even more open to global perspectives, is not likely to respond to their concerns

*...there are many opinions on the order of priority for local, national and international citizenship, in which multilingualism and ethnicity, local or class solidarity, civic culture or national heritage and even internationalism come together to varying degrees.*

education is marked by its recognition that modern societies are pluralist and by the emphasis that it places on having young people actively exercise their citizenship. It aims at balancing the various rights through a set of common responsibilities and favours developing civic skills rather than simply acquiring knowledge.

Beyond this broad Canadian and international consensus, there are many opinions on the order of priority for local, national and international citizenship, in which multilingualism and ethnicity, local or class solidarity, civic culture or national heritage and even internationalism come together to varying degrees. The work conducted since 1997 by the Citizenship Education Research Network, as part of the Metropolis project, has made it possible to document the regional differences on this subject, as well as the many opinions of Canadian-born and immigrant youth concerning citizenship and cultural diversity.

over the weakening of education's integrative function. Representatives of minority groups believe the opposite: the emphasis on social cohesion would legitimize the return of cultural assimilation, and the highly normative aspect of citizenship education would help to hide the relationships of power and the inequities that continue to characterize host societies. In some contexts, particularly in Ontario, their position is backed by the fact that the resurgence in citizenship education has coincided with a review of the need for anti-racist and ethno-cultural equity policies. Therefore, there is a vital need for comparative analyses of educational options within various curricula and the impact of this trend on diversity in education.

The 2002 Donner Prize, a prestigious award that goes to the author of the best book on Canadian government policy, was given to Marie McAndrew for her book *Immigration et diversité à l'école : le débat québécois dans une perspective comparative*, published by Les Presses de l'Université de Montréal.

## Citizenship

"Citizenship has emerged as a major thematic link connecting policy domains that range from welfare, education and labour markets to international relations and migration. Citizenship provides this link because it brings within its orbit three fundamental issues: how the boundaries of membership within a polity and between polities should be defined; how the benefits and burdens of membership should be allocated; and how the boundaries of membership should be comprehended and accommodated. As a simple matter of law, citizenship, or nationality, is the primary category by which peoples are classified and distributed in polities across the globe. In political theory, citizenship, understood as active participation in governing, has been the benchmark of models of democracy since Aristotle. Over the past several decades, the sheer mass of the academic literature on citizenship each year attests not only to the breadth of scholarly interest in it, but also to the extent that citizenship themes have become interwoven across academic disciplines. Finally, the continuing rise of new forms of identity politics has challenged traditional understandings of belonging and membership and has contributed to rethinking the meaning of citizenship."

Douglas Klusmeyer, "Introduction," p.1, in Thomas Alexander Aleinikoff and Douglas B. Klusmeyer (eds.) *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

## UPCOMING EVENTS & ANNOUNCEMENTS

**September 20-21, 2002**

### Integration and Fragmentation in Canada and the United States

Association for Canadian Studies in the US (ACSUS)  
(Ottawa)

The colloquium will explore the changing way in which people and places have been, are and will be drawn together and pulled apart in Canada and the United States in light of economic, technological, political and social reconfigurations. This multidisciplinary and interdisciplinary colloquium will provide an intimate forum for Americans and Canadians to compare research and perspectives, and to enhance links among American Canadianists and their colleagues in Canada. For more information, please visit: <http://www.uottawa.ca/academic/arts/cdn/acsusincanada.htm>

**Spring, 2003**

### Sixth National Metropolis Conference

(Edmonton, Alberta)

Over the last five years, the annual national conference of the Metropolis Project has become a key domestic venue for government decision makers, researchers and non-governmental agents to discuss the knowledge base informing policies and programs for managing migration, for integrating immigrants and minorities and for managing the impact of immigration and diversity on city life. The 2003 conference is scheduled for spring 2003, in Edmonton. Please visit [www.canada.metropolis.net](http://www.canada.metropolis.net) for updates on specific dates and program information.

### New Migration Information Source

The Migration Policy Institute (MPI), based in Washington, D.C., recently launched a major new initiative: The Migration Information Source (the Source). This on-line resource presents timely and accurate data and analysis on migration and refugee issues at [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org).

As debates about international migration grow increasingly polarized, the role of accurate data has grown even more critical. This web site offers the data and analysis needed to understand international migration challenges and to craft policy solutions to them. The Source gathers data in one easy-to-use on-line database, and presents the data with clear graphs and charts and concise explanations. Reporting from around the world by expert analysts places the data in a contemporary policy context.

### Struggles for Urban Citizenship

"The centrality of urban space as a site of conflict emerged from a survey we conducted in 1997 of the senior administrative staff of all thirty-five upper- and lower-tier municipalities then comprising the GTA (Greater Toronto Area). The questions asked whether there had ever been conflicts between diaspora groups and their municipal government; the responses indicated that seventeen of the thirty-five municipalities had experienced at least one such dispute. Significantly, the most heated conflicts have arisen over attempts by immigrant and minority groups to establish collective, cultural expressions of their identity in places of worship, commercial environments, recreational facilities, and community centres. Urban space and planning, therefore, are able to embody a group's identity in ways that other municipal services typically geared to individual residents or clients do not. For all these reasons urban space has become a battleground of citizenship rights in the Greater Toronto Area."

Engin F. Isin and Myer Siemiatycki  
"Making Space for Mosques: Struggles for Urban Citizenship in Immigrant Toronto," pp.196-197, in Sherene H. Razack (ed.) *Race, Space and the Law: The Making of White Settler Society*. Toronto: Between the Lines, 2002.



# Political participation by ethno-cultural groups and visible minorities

**Carolle Simard**  
Faculty of political science  
Université du Québec  
à Montréal

*...the municipal level is more easily accessible to groups that have traditionally been excluded from representative and decision-making bodies than the provincial and federal levels.*

While there continues to be a deplorable lack of specialized studies into political participation by ethno-cultural communities and visible minorities, there is an increase in the literature concerning their participation in electoral policy and their representation in decision-making and parliamentary bodies.

In this article, we will look at some current trends in studies of political participation by ethnocultural communities and visible minorities, point out the most obvious gaps in these studies, and highlight some promising areas of research. This overview concerns formal political participation only.

Several of the studies into political participation by ethnocultural groups and visible minorities focus on exercising the right to vote, activism in political parties and seeking elected office, both federally and provincially as well as at the municipal and school-board levels. These issues are studied in many countries that accept immigrants, particularly Canada, the United States, and Europe (including France, Belgium, Great Britain and Holland) as well as Israel, Australia and New Zealand. In general, political participation by first-generation immigrants is low in most of these countries. The reasons offered most frequently include discrimination and the barriers facing groups traditionally excluded from political power; the coolness shown by the traditional political parties toward new immigrants; and the lack of mechanisms to encourage members of ethnocultural groups and visible minorities to participate in the electoral process.

In Canada, information on the representation of ethnocultural groups and visible minorities at the federal level was updated through the work of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, established in 1989 (Pelletier 1991, Stasiulis and Abu-Laban 1991, Simard 1991). More recently, Black and Lakhani (1997) noted a significant increase in the representation of ethnic and visible minorities in the House of Commons. In general, the numerical representation of minority groups is fairly consistent with their presence in the overall population. However, visible minorities are still clearly underrepresented in relation to their population base.

Ethnic political representation can occur at other levels, particularly provincial and municipal. Given the extremely high ethnic representation in major Canadian cities, other researchers have studied their level of representation on municipal councils. The issue of solidarity was also explored to see if numbers translated into action on ethnic issues.

It is generally agreed that the municipal level is more easily accessible to groups that have traditionally been excluded from representative and decision-making bodies than the provincial and federal levels. Simard (1999) reached the same conclusion in her study of the City of Montréal. Simard noted that ethnic minority representation is more common at the municipal level, given such factors as the residential concentration of some ethnic groups, generally smaller electoral districts, cheaper electoral campaigns and a more flexible party structure.

In a more extensive study, Simard (2001a) analyzed ethnic and visible minority representation in 16 cities

in Quebec. Eleven of these were in metropolitan Montréal and the other five, located outside the metropolitan area, were considered regional capitals. The study focused on the results of municipal elections from 1997 to 1999.

*What impact does political representation by ethnic groups have on the development of policies and programs that affect them directly? Is there a connection between the representative and the person being represented?*

The study linked the residential concentration of ethnic groups directly to their level of representation. The study also pointed out the relative lack of visible minorities. This group lags far behind their counterparts from other ethnic groups. As demonstrated at other levels, people of European origin, especially from the Jewish and Italian communities, have the highest levels of representation. In his study of the City of Toronto, Siemiatycki (1998) also estimated that elected representatives of Italian and Jewish descent were overrepresented in relation to their presence in the population.

What impact does political representation by ethnic groups have on the development of policies and programs that affect them directly? Is there a connection between the representative and the person being represented? Ongoing research must continue if we are to answer these complex questions, and new analytical tools need to be developed. Simard (2001b) points out that elected representatives from ethnic groups, if they are aware of being different from their majority background colleagues, do not feel the

need to push for special ethnic policies and programs. Aware of the pitfalls that await them once elected, municipal councillors from minority backgrounds seem to share a fairly similar vision of political participation and commitment with their majority

background colleagues. Simard's study is basically an introduction and should be expanded to a larger sample so its applicability can be verified.

In Canada, issues surrounding the political participation of ethnocultural and visible minority groups are starting to benefit from the comparative and interdisciplinary perspective of researchers from outside the country. These contributions show how important it is to study experiences similar to ours so we can develop broad enough empirical studies that let us gather up-to-date information on the behavior and political activities of minority groups.

There are many issues we could explore to increase our understanding of ethnocultural and visible minority groups and their political participation in Canada. One of the most important is how to increase the representation of groups traditionally left out of the electoral and decision-making processes. In essence, that is also a pathway to encouraging representative democracy.

## References

- Jerome Black and Aleem Lakhani, "Ethnoracial Diversity in the House of Commons: An Analysis of Numerical Representation in the 35th Parliament," *Canadian Ethnic Studies*, Vol. XXIX, no. 1, p. 1-21 (1997).
- Jerome Black, "Minority Representation in the Canadian Parliament Following the 1997 Election: Patterns of Continuity and Change" presented at the fourth national Metropolis conference (Toronto, 2000).
- Alain Pelletier, "Politics and Ethnicity" in Kathy Megyery (ed.), *Ethnocultural Groups and Visible Minorities in Canadian Politics: The Question of Access*, Vol. 7, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Toronto: Dundurn Press, 1991) p. 111-117.
- Myer Siemiatycki, "Immigration and Urban Politics in Toronto," presented at the third international Metropolis conference (Israel, 1998).
- Carolle Simard, "Les minorités visibles et le système politique canadien" in Kathy Megyery (ed.), *Ethnocultural Groups and Visible Minorities in Canadian Politics: The Question of Access*, Vol. 7, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Toronto: Dundurn Press, 1991) p. 179-295.
- Carolle Simard, *La représentation politique des élus issus des groupes ethniques minoritaires à Montréal* (Available in English as *Ethnic Minority Political Representation in Montréal*), Working Paper No. 8, Concordia-UQAM Chair in Ethnic Studies (Montréal, 1999).
- Carolle Simard, *La représentation des groupes ethniques et des minorités visibles au niveau municipal : candidats et élus*, research paper submitted to the Conseil des relations interculturelles, Immigration et Métropoles (Montréal, 2001a).
- Carolle Simard, *Les élus issus des groupes ethniques minoritaires à Montréal : perceptions et représentations politiques*, presented at the sixth international Metropolis conference (Rotterdam, 2001b).
- Daiva Stasiulis and Yasmeen Abu-Laban, "The House the Parties Built: (Re)constructing Ethnic Representation in Canadian Politics," in Kathy Megyery (ed.), *Ethnocultural Groups and Visible Minorities in Canadian Politics: The Question of Access*, Vol. 7, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Toronto: Dundurn Press, 1991) p. 3-110.



# Women, Gender and Immigration: Perspectives and Challenges

**Damaris Rose**  
Institut national  
de la recherche  
scientifique

**Valerie Preston**  
York University

and  
**Isabel Dyck**  
University of  
British Columbia

This article was inspired by a longer report soon to be issued by the Strategic Workshop on Immigrant Women Making Place in Canadian Cities — a network of researchers (including the present authors) within the Metropolis Project. For further details, contact [damaris\\_rose@inrs-ucs.quebec.ca](mailto:damaris_rose@inrs-ucs.quebec.ca)

**T**he ways in which individuals and families experience the processes of immigration, settlement and social integration are profoundly shaped by gender.

Gender relations and identities are malleable. For example, migration and settlement experiences may lead to significant changes in the social and economic roles of women and girls, men and boys, or they may reinforce gender identities from the country of origin.

If research on immigrant settlement and integration is to generate knowledge that is relevant to public policy, it will have to incorporate gender dimensions in a rigorous fashion. Disaggregating research procedures and analyses by sex are crucial first steps, but they are not enough. We must also adopt lines of questioning that ask how immigration and settlement policies and programs influence gender relations. Do they reduce inequalities between women and men in various arenas, or do they create barriers to full participation of immigrant women in different spheres of Canadian society? Do the yardsticks adopted to evaluate the civic participation of immigrants, their "success" in social integration and their contribution to the economy take into account the unpaid work and caring responsibilities of immigrant women?

## Gender in immigration and integration research: *an example*

Consider these facts:

- Recent immigrant families are doing less well economically than in the past (Preston and Cox 1999).
- Recent immigrant women's labour force participation is declining compared to that of immigrant men and Canadian-born women (Badets and Howatson-Lee 1999).
- Recent immigrants who do not know at least one of Canada's official languages are much less likely to be in the labour market than those who do, and this effect is stronger for women than for men (Citizenship and Immigration Canada 2001).
- Because "family-class" immigrants are not officially deemed "breadwinners" they are not eligible for stipends or child-care allowances when they take language- or job-training courses (Boyd 1997).
- Women's access to language and job training, and to job vacancies, is further constrained by domestic responsibilities and by limited access to transportation, both of which are exacerbated by the spatial separation of home and workplace (Boyd 1997; Preston and Man 1999; Truelove 2000).

A research agenda taking gender into account would treat immigrant economic integration as a family and household affair, rather than focusing only on the individual. It would use qualitative and quantitative research methods to explore the connections between the points listed above. The research would help formulate policies supporting the development and recognition of immigrant women's human capital thus assisting their labour force integration.

Integrating gender into the policy research agenda entails taking on new conceptual challenges. Notably, a transnational optic — involving research in “sending” and “receiving” countries — is needed to examine how gender relations and identities change through the experiences of migration and flight, as well as how gender can influence migrants’ social support networks, economic contributions and civic participation in places of settlement and places of origin. Research must also focus a gender-aware lens on proposed public policies. For instance, what are the gender implications of making it more difficult to claim refugee status at the Canadian border? How will public policies that encourage recent immigrants to settle in small towns lacking a significant immigrant concentration affect immigrant women’s access to job and training opportunities and will this increase their social isolation?

A diversity of research methods must also be deployed. For instance, new statistical data such as the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada will enable researchers to follow the progress of all members of an immigrant household. Quantitative research can also help in separating out the relative effects on employment and earnings of gender versus immigrant status and visible minority status. Qualitative methods — such as in-depth interviewing — are needed for rich understanding of questions such as how immigrant women and men themselves interpret their labour market experiences and how immigrant women, as primary family caregivers, mobilize social networks to deal with health management issues. Finally, as always in Canada, geography does matter! Differences in the context of immigrant reception and adaptation by region and type of urban environment call for comparative multi-site case studies — which are costly and time-consuming — so as to uncover the range of circumstances and outcomes that must be taken into account in developing policy sensitive to local and regional context.

## References

- Badets, J. and D. Howatson-Lee (1999) “Recent immigrants in the workforce.” *Canadian Social Trends* (52, spring): 16-22 (Statistics Canada: cat. 11-008-XPE).
- Boyd, M. (1997) “Migration policy, female dependency and family membership: Canada and Germany,” in P. Evans and G. Wekerle (eds.), *Women and the Canadian Welfare State: Challenges and Changes*. Toronto: University of Toronto Press, 142-169.
- Canada. Citizenship and Immigration Canada (CIC) (2001) *Canada’s Recent Immigrants: A Comparative Portrait Based on the 1996 Census*. Prepared by Informetrica Ltd. Ottawa: CIC, Strategic Policy, Planning and Research (cat. MP22-20/1- 2001E).
- Preston, V. and J.C. Cox (1999) “Immigrants and employment: a comparison of Montreal and Toronto between 1981 and 1996.” *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales* XXII (1/2): 87-111.
- Preston, V. and G. Man (1999) “Employment experiences of Chinese immigrant women: an exploration of diversity.” *Canadian Woman Studies/Cahiers de la femme* 19: 115-122.
- Truelove, Marie (2000) Services for immigrant women: an evaluation of locations. *Canadian Geographer / Le géographe canadien* 44 (2): 135-151.

## Sponsorship and the Equality Rights of Immigrant Women

“Sponsorship is a procedure that allows people to immigrate to Canada in order to join their families without having to satisfy the usual selection criteria... The fact that sponsorship involves the undertaking of responsibility for women by the spouse, the fact that the application for permanent residence may be refused if the spouse withdraws his sponsorship and the fact that the access of sponsored women to social assistance is limited by provincial regulations (and remains in for the entire duration of the sponsorship, even after citizenship has been obtained) means that the equality rights of women immigrants are being violated. Indeed, our research revealed that the sponsorship regime has a discriminatory effect on immigrant women who are sponsored by their husbands in that it exacerbates their unequal status within the marriage, diminishes their dignity and degree of independence, aggravates existing socio-economic disadvantages and violates their most basic human rights.”

From André Côté, Michèle Kéroul and Marie-Louise Chabé, “Sponsorship... For Better or Worse: The Impact of Sponsorship on the Equality Rights of Immigrant Women,” *Status of Women Canada Research Initiative*, 2001.

Available at:  
<http://www.hwc-cic.gc.ca/pub/andresearch/010504-0663236427e.html>



# Communication and Social Cohesion in a Post-September 11th World

**Laurent Marcoux**  
Director General,  
Research Branch  
Communication Canada

Following the disastrous events of September 11th, some Canadians expressed concern that the terrorist attacks on the United States might have a negative impact on the social cohesion of the country. Various departments within the Government of Canada desired to know whether these events had resulted in any racist or anti-immigrant attitudes.

Consequently, Environics conducted six focus groups and a survey of 2003 Canadians in late November and early December 2001, at the behest of Canadian Heritage, Citizenship and Immigration, and Communication Canada. Overall, the results of the research suggest that the social cohesion of the country, in terms of tolerance, remains quite strong.

The quantitative component of this research clearly suggests that Canadians are generally quite positive toward minorities and the contribution they make to Canada. Indeed, some nine out of 10 Canadians (92%) feel comfortable with people of different races in social situations. Moreover, 83 percent believe that people from different racial and cultural groups enrich Canadian culture.

Attitudes toward immigration also support the view that intolerant attitudes are not becoming more prevalent among the general population. Indeed, it should be noted that the percentage of Canadians who believe we allow too many immigrants into Canada (36% in December 2001) has dropped significantly from what it was a half a decade ago (46% in January 1996) and is not statistically much different from where it stood in more recent years.

While diversity is clearly now a hallmark of Canadian society that people are proud of, this research also suggests that Canadians believe that intolerance still exists within Canada. Indeed, more than half the population (56%) believe that discrimination against non-whites is a problem in Canada. Moreover, some focus group participants indicated that there continues to be an undercurrent of racism and discrimination in our society.

The research indicates that Canadians believe the Government of Canada has a role to play in combating racism through educational and communication tools. But combating racism through advertising and other methods of communication requires a nuanced approach. For instance, the research suggests that people living in larger communities tend to be more tolerant than those living in less populated communities. But we also know that those living in smaller communities are more difficult to reach than those living in larger urban centres where there is a greater concentration of media.

In addition, the research we conducted also shows that while Canadians tended to rely more on television to gain information about the events surrounding September 11th, those who are more affluent and educated tended to rely more on newspapers. Thus, different media must be used to reach all demographic groups.

This research project illustrates the continued need to uncover the root causes of more latent forms of discrimination and develop methods to combat them. Such research is necessary to determine what strategies the government might employ to combat intolerance across the country and what sorts of strategies will best promote social cohesion within Canada.

# The Metropolis Project

Immigration affects most aspects of public policy. Consequently, immigration policy issues must be dealt with horizontally, taking into account economic, cultural, health and other perspectives. From its inception the Metropolis Project has addressed this demand, organizing itself as a consortium of nine federal departments and agencies (soon to be 12). These constitute the project's principal partners, but Metropolis also involves stakeholders, including provinces, municipalities and non-governmental organizations (NGOs).

The Metropolis Project was launched in 1996 with the objective of improving policies for managing migration and diversity, especially in major cities. It seeks to enhance academic research capacity on this topic while focusing the research on critical policy issues and options. And in the policy world, Metropolis promotes the use of research in decision making. Fundamentally, Metropolis strives to effect a change in culture among the project's academic and policy-making partners.

The Metropolis Project has used various means to facilitate knowledge transfer between academic research and public policy, such as its annual conferences and Metropolis Conversations series. Currently, Metropolis is developing an exciting new tool for knowledge transfer: the Program of Migration and Diversity Studies, to be launched through the Metropolis Institute in the fall of 2002. There are 13 courses in this comprehensive curriculum, with topics ranging from smuggling and security to educational issues. The material is based on academic research and policy and community experience, and will be available to civil servants — such as policy analysts and program officers — from the three levels of government and NGO leaders.

In Canada, the federal consortium provides core funds to four university-based Centres of Excellence in Montreal, Toronto, Edmonton and Vancouver. Each Centre is a partnership involving a total of 15 universities. The four Metropolis Centres of Excellence have emerged as leading think tanks in the immigration field, with more than 200 active Metropolis researchers.

Metropolis is also a project with international bearings. It is the largest policy-research network in the world dealing with migration and integration, and involves 5,000 partners from over 20 countries coming from government, academe, intergovernmental and non-governmental organizations, (e.g., European Commission, Migration Policy Group, International Organization for Migration). The international network is extremely active. The seventh International Metropolis Conference will take place in Oslo, Norway, September 9-13, 2002.

On April 1, 2002, Metropolis began a new five-year phase for the project. Under the project's new mandate, the Centres of Excellence have agreed to focus part of their grant monies to a set of pre-determined federal policy priorities. These are posted on the Metropolis web site. In phase two, Metropolis also hopes to help create a fifth Centre of Excellence in the Atlantic Provinces based in Halifax and Moncton.

The Metropolis network of web sites at [www.metropolis.net](http://www.metropolis.net) provides information about the Metropolis Project, its Centres of Excellence, its forthcoming Institute, and current or past activities.



# The Manitoba Advantage — Opportunity and Diversity

**Gerry Clement**  
Assistant Deputy Minister  
Immigration and  
Multiculturalism Division  
Manitoba Labour  
and Immigration

*Manitoba has in many ways  
charted a unique course in the  
development of its immigration  
and integration policies.*

At a recent national conference sponsored by Metropolis Canada, I had the pleasure of sharing the podium with provincial immigration representatives from Quebec, Ontario and British Columbia. I prefaced my presentation by highlighting that among the four of us, we represented approximately 92 percent of all immigrants destined to enter Canada in 2001. When I clarified that Manitoba accounted for two percent of the total, I heard a few chuckles in the room. As I led the audience through the evolution of our innovative made-in-Manitoba policy directions, the audience realized that our future economic prosperity and social identity are inextricably linked to immigration and settlement and, therefore, constitute an issue that we take very seriously.

Some provinces have only recently recognized immigration and its potential contribution to labour market and population growth. Manitoba, however, has been receptive to the opportunity for greater provincial involvement in immigration levels since the passage of the 1976 Immigration Act.

We began slowly by identifying a lead federal-provincial immigration official within our division and a demographic researcher to explore potential pathways. In 1980, through a Canada-Manitoba agreement regarding the admission of special needs refugees (SPAR), the province truly entered the realm of "shared" responsibility for immigration as defined in section 95 of our constitution under the 1867 British North America Act.

Over the next two decades, successive provincial governments recognized the contribution immigration makes to various sectors of our economy. We

undertook creative initiatives, albeit modest, to test new directions for the integration and settlement of newcomers. From the mid-1980s to the early 1990s, Manitoba's role in immigration services grew in its co-ordination and collaboration capacities. Special attention was focused on language training and the development of a community infrastructure to assist in the delivery of integration programs. Always receptive to testing new models of service delivery, our province collaborated with our federal counterparts to become an incubator for new community-based programs. At the heart of these innovative models stood immigrants unable to benefit from traditional institutional approaches.

Sharing this snapshot of Manitoba's historical response to policy development lays the framework for understanding our current path. Manitoba has in many ways charted a unique course in the development of its immigration and integration policies. Achieving objectives means embracing change, such as creation of the Immigration Division that was momentous in advancing our provincial long-term goals. It enabled us to co-ordinate adult language training, settlement and immigration activities within one department, thereby building program cohesion and efficiencies.

We formalized our objectives and directions in the Canada-Manitoba Agreement on Immigration signed in 1996. With a basis in this national framework, both levels of government continued development of the realignment of settlement service delivery and the selection of skilled workers under the Provincial Nominee (PN) category. Manitoba concluded agreements in both areas in 1998,

leveraging its effective infrastructure, its experience in developing and delivering programs and its broad support from both community and service providers.

The scope of Manitoba's activities has changed significantly in a short period of time. In the area of immigrant selection, the PN category is

to individuals considering Manitoba as an immigration destination. Ethno-cultural communities and their existing infrastructures offer common cultural and linguistic links to support integration. Information and guidance from provincial authorities on selection and immigration issues particular to our region are yet another example of Manitoba's sincere interest in

communities. So far, our experience has been very positive and, indeed, the focus of many national conferences.

The policy and program landscape in Manitoba has evolved significantly in the last five years. While we maintain our historical roots in providing co-ordination and development support, our role has become more proactive. Determining what approaches are effective and which situations require immediate attention are responsibilities that weigh heavily on provincial jurisdictions. Innovation is a requirement in a dynamic environment where there is growing interest in immigration as a means to address economic issues regionally. As a country, and as a province, we must identify means to achieve a broader geographic distribution of annual immigration levels. The provincial nominee program, now in seven provinces, is a successful approach that needs to be examined in the context of global competition for skilled workers.

Manitoba will continue to look for partnerships and innovative means to communicate the Manitoba advantage in recruitment and selection. Manitoba actively participates with the federal government in examining immigration targets and provides direction for an immigration program responsive to provincial planning priorities. While in 2001 we received more than 4,500 immigrants, our provincial goal remains 3.8 percent of the total annual intake representing our proportional share of Canada's population. We must continue looking for initiatives in all immigration classes to increase our levels and strengthen retention through effective settlement programs.

*In 1998, Manitoba became one of only three provinces to assume responsibility for the design and delivery of settlement programs.*

fast becoming a critical tool in achieving annual provincial immigration levels. Manitoba's program currently accounts for almost 80 percent of all provincial nominees admitted to Canada, growing fivefold since its introduction in 1998.

The first and foremost benefit of the PN initiative is that our province develops Manitoba selection criteria, grounded in Manitoba's economic and labour market priorities. Another distinguishing attribute of Manitoba's immigration policy is our balanced approach. Our economic stream is extended by provincial nominees, ongoing family reunification and a very strong humanitarian program in both government and privately sponsored refugee movements. Taken together, these and several other elements intrinsic to our unique approach give us a particular "advantage" as an immigration destination.

The "Manitoba advantage" is a term used to describe many different factors that positively influence the movement of immigrants. Public and private sector support for increased immigration provides a strong message of acceptance and receptivity

attracting and retaining new families. Our strategy is to ensure that the issues of critical importance to potential immigrants, such as employment, cost of living, safety and security, and education for their children are effectively addressed.

Equally important to increasing the level of immigration is the emphasis on integration and settlement. In 1998, Manitoba became one of only three provinces to assume responsibility for the design and delivery of settlement programs. Our capacity to undertake this critical role has evolved. Settlement realignment has been a win-win situation for all and has enabled us to create a Manitoba approach. Building on both the capacity and support of local organizations, Manitoba has achieved a co-ordinated cross-sectoral service-delivery system of program funding and consultation. A network of government and non-government working groups facilitates responsiveness in programming and provides a solid foundation from which to tackle difficult issues. Settlement and adult language training services are key elements that support both the initial and longer term well-being of individuals, families and



# The Immigration and Refugee Protection Act

**Estibalitz Jimenez**  
**Doctoral student**  
**in criminology**  
**Université de Montréal**

**and**  
**François Crépeau**  
**Professor of international law**  
**Université de Montréal**  
**and Director,**  
**Revue québécoise**  
**de droit international**

The 1978 *Immigration Act* was overhauled twice and amended more than 30 times. It was considered too complex, too difficult to understand and not flexible enough to allow for effective action. The new legislation, the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), is designed to address these problems. IRPA received royal assent on November 1, 2001 and came into effect on June 28, 2002, except for the implementation of the Refugee Appeal Division.

IRPA is divided into four main sections: immigration to Canada, refugee protection, enforcement of the Act, and the Immigration and Refugee Board (IRB). The clear distinction between immigration issues and refugee protection was welcomed: it is hoped this legislative distinction will be respected in practice.

IRPA is framework legislation, which means it is limited to setting out general principles and it lets the government expand on them through its regulatory power. While IRPA sets out the main principles and features of the immigration and refugee protection programs (the rights and responsibilities of permanent residents, protected persons and foreign nationals seeking to enter or live in Canada; the responsibilities of immigration officers; protection and enforcement, etc.), the regulations cover the many important rules. They deal with such areas as selection of immigrants, examination, permanent resident status, inadmissibility, detention and release, stays, IRB determination of the eligibility of refugee protection claims, the obligations of carriers, etc. The Canadian Council for Refugees (CCR) and even the Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology were just some of the groups that

indicated their concerns over the wide-ranging regulatory power the Act gives the department. While section 5(2) of the Act states that each proposed regulation must be presented in each House of Parliament, section 5(3) states that the proposed regulation does not have to be presented to Parliament again, even if it has been altered. As a result, amendments can be made without Parliament having the opportunity to examine them.

Many of the improvements in IRPA have been well received. New provisions allow for the *best interest of the child* to be taken into account (s. 60, s. 67(1)(c)). The Act contains a separate definition for permanent resident, making the distinction between permanent residents and other foreign nationals (s. 2). Greater recognition is given to the rights of permanent residents, which helps them integrate into Canada. New selection criteria have been added to attract more highly skilled independent immigrants. The family class has been expanded and updated: common-law partners and same-sex partners are included (s. 12); the maximum age of dependants who can be sponsored has been increased from 18 to 21 years of age; the minimum age of sponsors has been lowered from 19 to 18; the length of a sponsorship undertaking for a spouse has been reduced to three years from ten; and family class sponsored spouses, partners and dependent children will not be refused entry if they have a condition that places an excessive demand on health or social services.

Elinor Caplan, Minister of Immigration and Citizenship at the time, proudly stated that the new Act was tough. IRPA does contain very stringent provisions concerning people

suspected of being a danger to public safety, not respecting the law or abusing the Canadian system.

Specifically, the Act:

- **increases and strengthens powers of detention.** The government wants to increase the number of persons detained and the length of detention.<sup>1</sup> IRPA expands the provisions concerning detention without warrant and extends the power to arrest and detain persons who cannot establish their identity (s. 55). Refugee claimants without proof of identity could be detained if they refused to co-operate with measures to establish their identity;
- **expands inadmissibility categories** on the basis of security (s. 34), human or international rights violations (s. 35), serious criminality (s. 36), organized criminality (s. 37), health reasons (s. 38), financial reasons (s. 39), misrepresentation (s. 40), non-compliance with the Act (s. 41) and inadmissible family members (s. 42). Neither the Act nor the regulations define terrorism, although it is a grounds for inadmissibility under IRPA;
- **restricts the right of immigration appeal.** IRPA removes all right of appeal and power to review removal orders against any person, even a permanent resident, who is inadmissible on the grounds of security, violating human or international rights, serious criminality and organized criminality (s. 64);
- **toughens penalties for persons who break immigration laws.** Tougher maximum penalties for organizing illegal entry into Canada, and very severe penalties for the new offence of human trafficking, etc. (s. 117–121);

- **strengthens removal orders.** IRPA requires persons who have been issued enforceable removal orders to leave Canada immediately (s. 48) and prohibits them from returning (s. 52). The government will also increase the funds for deportation measures.<sup>2</sup>
- **strengthens interdiction provisions.** IRPA increases the penalties for traffickers (s. 117–121) but does not distinguish between persons who are motivated by humanitarian concerns and those motivated by other factors. Someone who helps a family member flee persecution can be refused a refugee claim hearing or lose permanent residence without possibility of appeal.

The new Act also makes some important changes to refugee protection.

It is designed to speed up the processing of refugee claims. Section 100 states that an officer has three working days to decide on the eligibility of a refugee claim. Under the Act, claims will be automatically referred to the Immigration and Refugee Board if Citizenship and Immigration Canada has not made a decision on eligibility after three days (s. 100(3)). IRPA establishes a new system within the IRB for grouping decisions concerning risks. All grounds relating to protection will now be examined at a single hearing before the Board's Refugee Protection Division instead of being reviewed at various stages by various authorities.

From now on, most refugee claim hearings will take place before a one-member rather than two-member panel (s. 163). A Refugee Appeal Division will give failed refugee claimants the right to a paper appeal of an IRB decision, which will help

reduce discrepancies in the numerous decisions. Members' training and expertise therefore takes on even greater significance. The Minister recently announced a delay in implementing the Refugee Appeal Division, given the large backlog that has developed.

IRPA expands the grounds for which refugee claims are ineligible (s. 101(f)). Applicants who have received removal orders for reasons of security, human or international rights violations, serious criminality or organized criminality will be ineligible for an IRB hearing and will be unable to appeal to the Refugee Appeal Division. The Refugee Protection Division and the Refugee Appeal Division can suspend their consideration of a claim at any stage on these same grounds (s. 103). In addition, security screening will be initiated for refugee applicants as soon as they make their claim.

As for multiple claims, IRPA extends the waiting period before a new claim can be submitted from 90 days to six months to discourage what the government calls the "revolving door."

IRPA introduces the Pre-Removal Risk Assessment (PRRA) (s. 112). In cases where there is new evidence, the PRRA will help repeat claimants and persons whose claims have been rejected, or who have been declared inadmissible on the grounds of serious criminality, security, human rights violations or organized criminality, to be assessed based on the 1951 Geneva Convention on Refugees and the 1984 UN Convention Against Torture. However, persons who cannot be referred to the IRB on security grounds will not have access to the refugee determination process, and the PRRA will concern



only those risks under the Convention Against Torture. Consequently, these people will not face removal, but they will not be able to obtain refugee protection (s. 112(3)).

This is only a quick overview, and the new IRPA merits closer study. However, by looking at the new legislation as a whole, it seems that the emphasis is on protecting Canada, controlling borders and fighting migration threats rather than welcoming and integrating immigrants. The Canadian government's defensive approach reinforces negative perceptions of immigrants in general and threatens to make refugees the scapegoats for society's collective insecurity.

Introducing tougher legislation will not address all concerns if we lack the economic, material and human resources to back it up. Remember that in October 2001, 34,000 refugee claims were still waiting to be heard. These resources are needed both for security and for receiving immigrants and protecting refugees.

The new Act was passed in the tense atmosphere following September 11 and under pressure from the United States to harmonize immigration standards. Canada's immigration policy was modified by the new Anti-Terrorism Plan (the *Anti-terrorism Act*<sup>3</sup> and the new bill C-55, the *Public Safety Act*<sup>4</sup>) and the two joint Canada-U.S. declarations (Joint Statement on Cooperation on Border Security and Regional Migration Issues<sup>5</sup> and the Canada-U.S. Smart Border Declaration<sup>6</sup>). In this way, the new anti-terrorism plan supports measures to control illegal immigration. In the end,

the association between migrants, refugees and terrorists — already heavily covered by the media — is reinforced.

- 1 Government of Canada, "Strengthened Immigration Measures to Counter Terrorism," Niagara Falls: October 12, 2001.
- 2 Government of Canada, "Strengthened Immigration Measures to Counter Terrorism," Niagara Falls: October 12, 2001.
- 3 *An Act to amend the Criminal Code, the Official Secrets Act, the Canada Evidence Act, the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act and other Acts, and to enact measures respecting the registration of charities, in order to combat terrorism*. Passed by the House of Commons, November 28, 2001. Received royal assent December 18, 2001. Text available at [http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-36/C-36\\_3/C-36\\_cover-E.html](http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-36/C-36_3/C-36_cover-E.html).
- 4 *An Act to amend certain Acts of Canada, and to enact measures for implementing the Biological and Toxin Weapons Convention, in order to enhance public safety*. Bill C-55. House of Commons of Canada, first session, thirty-seventh Parliament, 49-50-51 Elizabeth II, 2001. First reading April 29, 2002. Text available at [http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-55/C-55\\_1/C-55\\_cover-E.html](http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-55/C-55_1/C-55_cover-E.html).
- 5 "Joint Statement of Cooperation on Border Security and Regional Migration Issues," signed December 3 by John Ashcroft, Attorney General of the United States, Elinor Caplan, Minister of Citizenship and Immigration Canada, and Lawrence MacAulay, Solicitor General of Canada. Text available at: <http://www.cic.gc.ca/english/press/01/0126-pre.html>.
- 6 "Canada-U.S. Smart Border Declaration," signed December 12 by John Manley, Minister of Foreign Affairs Canada and Chairman of the Ad Hoc Cabinet Committee on Public Security and Anti-Terrorism, and Tom Ridge, Director of the Office of Homeland Security in the United States. Text available at: <http://dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/can-us-border-en.asp>.

## Studying Political Participation

"Although political participation has been central to what political scientists study, attention to the intersection of gender and the activities of minorities in this country has been limited. The available evidence shows that women, ethnic minorities, and particularly visible minorities are under-represented in positions of formal power in Canada. The evidence also shows that minorities — both male and female — are not politically passive and engage in a range of activities from voting and electoral politics to community activities. Seriously attending to questions of immigration, ethnicity, gender and political activism requires rethinking and redefining political participation and making use of both quantitative methods (e.g., survey research) and qualitative methods (e.g., open-ended unstructured interviews). These are the tasks of a political science geared to address politics in the twenty-first century in a globalizing, immigrant-receiving, ethnically diverse country like Canada, where, undoubtedly, the gendered vertical mosaic will be further challenged."

Yasmeen Abu-Laban, "Challenging the Gendered Vertical Mosaic: Immigrants, Ethnic Minorities, Gender, and Political Participation," p.279, in Joanna Everitt and Brenda O'Neill (eds.) *Citizen Politics: Research and Theory in Canadian Political Behaviour*. Don Mills: Oxford University Press, 2002.

# Globalization's new influence: Structuring the new refugee determination system

**Pearl Eliadis**  
Senior Advisor,  
Policy Research Initiative

*...the State's choice of tools  
of governance is increasingly  
shaped by globalization in  
the form of international rules,  
such as emerging customary  
norms, and instruments, such as  
human rights covenants.*

In a special volume, the *Revue québécoise de droit international* (RQDI) recently commemorated the 50th anniversary of the 1951 Convention on the Status of Refugees (the 1951 Convention). This RQDI publication points to an emerging challenge to governance in the 21st century: the State's choice of tools of governance is increasingly shaped by globalization in the form of international rules, such as emerging customary norms, and instruments, such as human rights covenants. The RQDI volume shows how this has affected the structure of the decision-making process in the area of refugee protection in Canada.

Emerging and complex norms and standards are creating a new fabric of rights, protections and obligations for refugee claimants as well as for states. However, human rights obligations flowing from international covenants ratified by Canada have not all been directly implemented into Canadian law, resulting in gaps between our commitments and actionable rights. The Standing Senate Committee on Human Rights makes this issue very clear in its December 2001 report and calls for better implementation of our international obligations.

Indeed, the implementation of the obligations imposed by various norms and standards in an integrated manner is becoming an important — but difficult — feature of instrument choice and policy design. Rather than adopting a “silo approach” to decision-making processes for refugee determination, humanitarian law and human rights, there is now an effort to consolidate decision making so that the responsible body has the capacity to weave these threads together in a coherent decision.

To address these various issues through a single instrument, Canada has chosen to consolidate the decision-making process by modifying the “protection grounds” that can be considered by the Immigration and Refugee Board (IRB), the administrative tribunal charged with refugee protection. The critical feature of this consolidation of decision-making strategies is that a single body has been chosen as the appropriate instrument to address several sets of rights claims arising from international law and related to refugee protection. These are, notably, the protection of persons in danger of being subjected to torture (section 1 of the Convention against Torture) and persons who are subject to cruel or unusual treatment or punishment (protected, *inter alia*, under section 12 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms). This consolidated decision making also extends to administrative decision-making processes that previously occurred after refugee determination. Now, the new IRB will be able to handle the decisions in an integrated manner. Although the new determination process will undoubtedly come under a great deal of scrutiny, it demonstrates the growing influence of international and global factors on the development of critical governance strategies in administrative decision making in Canada.

For more information, please see *Revue québécoise de droit international*, Cinquantenaire de la Convention de Genève sur les réfugiés, vol. 14.1 (2001).



# Does a Rising Tide Lift All Boats? Recent Immigrants in the Economic Recovery

**Andrew Jackson**  
Director of Research

**and**  
**Ekuwa Smith**  
Senior Research Associate  
Canadian Council on Social  
Development

*It is difficult to sort out why recent immigrants have not done as well in the job market as those who arrived in earlier periods.*

Canada welcomes many new immigrants and refugees each year, contributing to a much more diverse population. About three in four immigrants belong to a visible minority group, and the proportion of visible minority persons has doubled since 1996, to about one in eight Canadians today. Despite human rights laws and Canada's commitment to multiculturalism, equal rights and inclusion, large gaps in economic outcomes exist among Canadians drawn from different ethnic groups.

Research by the Canadian Council on Social Development (CCSD) based on the last census found that many recent immigrants — particularly visible minority immigrants — have experienced high unemployment and underemployment in low-wage jobs that do not match their skills and formal credentials.

In 1995, 35 percent of immigrants who arrived in Canadian cities after 1986 were living in poverty (below the pre-tax low income cut-offs), rising to 52 percent of those who arrived after 1991. Other analysts have documented a lengthening catch-up period between immigration and convergence to average rates of employment, earnings and family incomes.

Our recent research for the United Way of Greater Toronto (see A Decade of Decline at [www.uwgt.org](http://www.uwgt.org)) found that many recent immigrants to the City of Toronto are living in deep poverty, in severely crowded housing and in extremely low-income neighbourhoods. They are struggling to access the language, training and settlement services they need to join the economic mainstream. Canada

still does not have the big city ghettos to be found in the United States, but are we moving in the wrong direction?

It is difficult to sort out why recent immigrants have not done as well in the job market as those who arrived in earlier periods. Many factors are at play. The overall economic context within which immigrants arrive is clearly important. With very high unemployment rates in the first half of the 1990, it is hardly surprising that new arrivals had trouble finding steady, well-paid work. Young Canadians entering the job market for the first time experienced similar difficulties.

Also, immigrants have changed in terms of the mix among refugees, family-class immigrants and those selected for skills that are relevant to the Canadian job market. Currently, about four in 10 immigrants entering the job market have been selected for their skills.

On average, recent immigrants are younger and better educated than other Canadians. In 1998, 22 percent of recent immigrants held at least one university degree compared to 17 percent of the rest of the population. Non-recognition or undervaluation of foreign education, skills and credentials, however, constitute a widely recognized problem, and many recent immigrants have good professional qualifications but limited language skills.

Some authors have attributed discrepancies in income and employment among racial groups to discrimination. Earnings gaps have grown as immigrants have increasingly come from

groups vulnerable to racism. Recent immigrants definitely see racism as part of the problem, and the most careful academic attempts to disentangle pay and employment gaps find significant unexplained differences.

Our recent research (available from [www.ccsd.ca](http://www.ccsd.ca)) examines the labour market experiences and incomes of recent immigrants to Canada over the recovery period from 1995 to 1998. Using data from Statistics Canada's Survey of Labour and Income Dynamics (SLID), we focused on levels of employment, earnings, family incomes and poverty rates of recent immigrants (those who arrived after 1985) compared to the rest of the Canadian population. The population for this study included only the core working-age population, individuals aged 25 to 59 years.

The table shows some key economic outcomes for recent immigrants in 1995 and 1998. For those who were working, the average number of weeks employed rose in this period of strong economic recovery, by four weeks, and

the number of weeks unemployed fell by almost the same amount. There was a significant increase in real hourly wages, up by 70 cents per hour or five percent in real terms.

*One important policy conclusion to be drawn is that tight labour markets can provide a major impetus toward equality and the inclusion of recent immigrants into the economic mainstream.*

Because of more weeks of work at higher hourly wages, average annual earnings of recent immigrants rose by \$3,416 or 23 percent. Employment and earnings increases were greater for women, though annual earnings of recent immigrant women in 1998 averaged just \$12,067.

Total, before family-tax incomes rose by \$9,134 or 20.8 percent between 1995 and 1998. The poverty rate (below pre-tax low income cut-offs) fell from 37 to 27 percent. (Note that immigrants tend to have larger families, raising the poverty threshold.)

While these data suggest a "good news" story, they should not come as a great surprise. One would expect the underemployed to benefit from a strong economic recovery, particularly

given that the vast majority of recent immigrants are anxious to take advantage of labour market opportunities when they appear. Evidence from the United States indicates that racial earnings gaps closed significantly in the strong growth period of the 1990s. A rising tide of recovery does seem to counter some sources of apparent racial disadvantage. Employers are less likely to discriminate in a tight job market, and more likely to discover hidden skills, and train an applicant who does not quite fit the needs of the job.

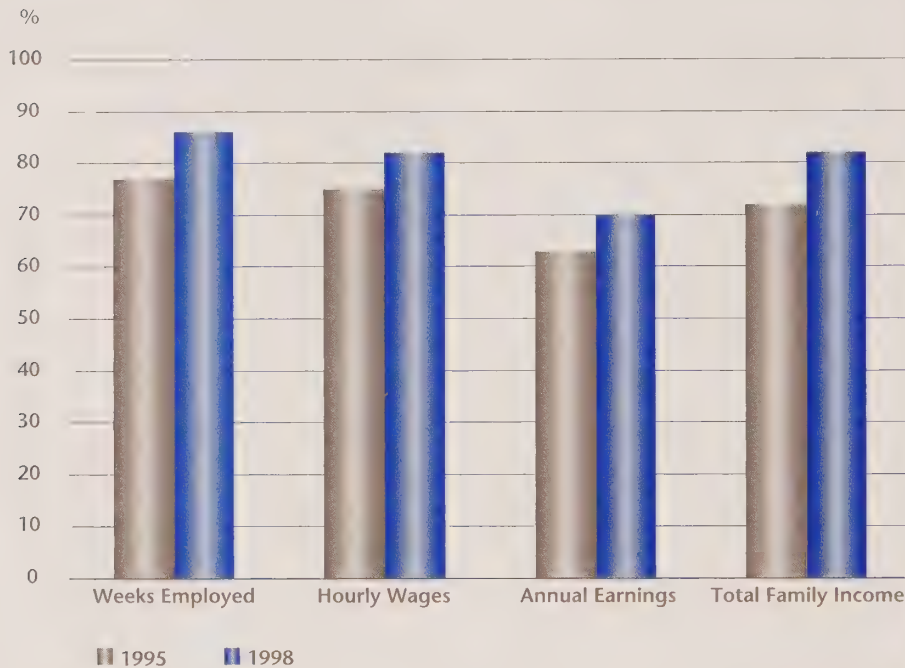
The data also show that large economic gaps between recent immigrants and other Canadians still remained firmly in place in 1998. As shown in the chart, while distance in terms of employment, earnings and family incomes narrowed, recent immigrants in 1998 were employed for 14 percent fewer weeks and had annual earnings 30 percent less than other Canadians. Total family incomes were 18 percent below those of other Canadians.

To summarize, the large gap in employment and income opportunities that exists between recent

Recent Immigrants		
Employment	1995	1998
Weeks Employed	32 weeks	36 weeks
Weeks Unemployed	9.0 weeks	5.2 weeks
Income		
Real Hourly Wage	\$13.30	\$14.00
Real Annual Earnings	\$14,595	\$18,011
Real Family Income	\$43,964	\$53,098
Poverty		
Below Pre-Tax LICO	37%	27%



## RECENT IMMIGRANTS COMPARED TO OTHER CANADIANS



immigrants and other Canadians narrowed considerably between 1995 and 1998. But this must be seen in the context of the significant gaps that still remained. One important policy conclusion to be drawn is that tight labour markets can provide a major impetus toward equality and the inclusion of recent immigrants into the economic mainstream.

Still, other measures to promote greater equality in the labour market are needed. Consultations with recent immigrants and settlement agencies undertaken for our Toronto report highlighted the need for language

training programs, which allow immigrants to achieve language skills that match their education and professional qualifications. Individualized employment and training programs, including mentoring and outreach to employers, could further facilitate the integration of new immigrants to Canada.

Canada welcomes and actively seeks new immigrants. Improvements to our settlement process are needed, however, to help eliminate the significant income and employment gaps that persist.

## Multiculturalism and Local Government in Greater Vancouver

"The results of the access and equity survey in Greater Vancouver suggest that only a few municipalities — mainly confined to the region's traditional core areas — had developed anything like a necessary range of policies and programs to deal with a more diverse population.... This is due partly... to either perceived or real resource and jurisdictional constraints, which act as impediments to effective local responses to international immigration. Local authorities in Canada currently lack constitutional obligations to respond to higher levels of immigration and a more multicultural population. This no doubt conditions and constrains attitudes among elected officials and municipal staff, as well as limits the scope of effective response."

From David W. Edgington and Thomas A. Hutton, "Multiculturalism and Local Government in Greater Vancouver," Vancouver Centre of Excellence: RIIM, 2002.

Available at  
<http://riim.metropolis.net/Virtual%20Library/2002/wp02-06.pdf>

# Facilitating the Labour Market Integration of Immigrants to Canada

**Eden Thompson**  
Applied Research Branch,  
HRDC

**and**  
**Jean Lock Kunz**  
Labour Market Policy, HRDC

*The downward slide in economic outcomes relative to both the Canadian average and previous cohorts appears to have abated for those immigrants who landed in the mid-1990s.*

The labour market outcomes of immigrants are more and more important to Canada's economy and society. The 2001 Census revealed that the period 1996 to 2001 was characterized by historically slow population growth. Moreover, a declining natural increase meant that immigration accounted for more than half of Canada's population growth during this period. Over the long term, net labour force growth is likely to depend solely on immigration. This makes the successful labour market integration of immigrants particularly vital.

Immigrants to Canada are increasingly educated and skilled. Over half the immigrants admitted in the last decade are economic immigrants, where the majority is selected based on labour market attributes. In spite of this, the labour market outcomes of immigrants who landed in Canada in the early 1990s deteriorated, whether compared to previous cohorts of immigrants or to Canadian-born individuals. For example, economic principal applicants who landed in 1980 had earnings 23 percent above the Canadian average one year after landing. By the late 1980s, the premium had disappeared, and by the mid-1990s, economic principal applicants generally suffered a 20 percent deficit relative to the Canadian average one year after landing.

The downward slide in economic outcomes relative to both the Canadian average and previous cohorts appears to have abated for those immigrants who landed in the mid-1990s. More recent cohorts enjoyed higher earnings growth and the overall low-income rate among recent immigrants is declining. Information contained in the Longitudinal Immigration Database (IMDB) reveals that employment

earnings of economic principal applicants landed in 1990 grew at an annual rate of five percent for the first three years after landing; this rate rose to 12 percent for the 1995 cohort. The Survey of Labour and Income Dynamics (SLID) shows that the low-income rate for recent immigrants fell from 38 to 30 percent between 1996 and 1999, while it fell from 17 to 15 percent among all persons over the same period. More analysis, particularly on the dynamics of earnings catch-up rates, is needed before a trend can be established.

In spite of the improvements shown among more recent cohorts, immigrants still have low levels of initial employment earnings and high incidence of low income. Immigrants continue to experience significant barriers to labour market integration due to a lack of Canadian experience and difficulties in the recognition of foreign credentials.

Through the Innovation Strategy launched in February 2002 by Human Resources Development Canada (HRDC) and Industry Canada, the federal government plans to collaborate with provinces, territories, and other stakeholders to reduce barriers to labour market integration of immigrants. Knowledge Matters: Skills and Learning for Canadians, HRDC's contribution to the Innovation Strategy, sets out two milestones: the proportion of adult immigrants with post-secondary education be increased to 65 percent by 2010, and the income gap between immigrant and Canadian-born workers with comparable skills and education be reduced by half. As the Innovation Strategy moves forward, there are opportunities for all sectors of society to work together to ensure progress is made on achieving these milestones.



# Tracking the Progress of Recent Immigrants to Canada : the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada

**H**ow can we answer the many questions surrounding how new immigrants adjust to life in Canada? The Longitudinal Survey of Immigrants to Canada (LSIC) will soon help provide many of the answers. Sponsored by Citizenship and Immigration Canada and carried out by Statistics Canada, this comprehensive study conducts interviews in 15 languages with a representative sample of recent immigrants. The interviews take place at three points in time during the newcomers' first four years in Canada. LSIC will provide critical information from the immigrant's perspective on many aspects of the adjustment process of newcomers, including employment, housing, health, language and social networks. Results of the survey will aid in the development of programs and policies that facilitate immigrants' integration into Canada's economic and social fabric.

To set the context, Canada, compared with other OECD countries, has one of the highest inflows of immigrants relative to its population. Over half of recent immigrants to Canada come from just 10 (mainly Asian) countries. In recent years, economic immigrants have made up 50 percent of landings, with refugees and family class immigrants accounting for the other half. A large proportion of recent immigrants reside in large urban centres (Montreal 13%, Toronto 42% and Vancouver 18%), where they account for up to 10 percent of the population in these centres.

We know from other sources (e.g., census and administrative data) that recent arrivals have experienced greater challenges in the labour market, compared with those who landed in the 1980s. Part of the explanation for this lies with the shifting state of the economy, but other, more "micro" factors are likely also at play. LSIC, therefore, will delve into the situations of individual immigrants to collect detailed information on, for example, their experiences finding work and accessing training opportunities. Once aggregated, the collective stories of these people will provide a solid, representative evidence base for the development of policy and programs at various levels of government, and among other agencies working with new immigrants, their families and their communities.

LSIC completed its first wave of data collection in spring 2002 and these data are now being processed. Initial results are expected in early 2003, with more detailed, thematic analyses scheduled to follow. A public-use micro-data file will be produced and data will also be made available through Statistics Canada's Research Data Centres. For more information on the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada, contact Martha Justus, Citizenship and Immigration Canada (613-957-5924 or [Martha.Justus@cic.gc.ca](mailto:Martha.Justus@cic.gc.ca)).

# Canada's Immigration System

The following section has been developed to give the reader a brief overview of Canada's immigration and citizenship system and to acquaint readers with the specific acts and terminology germane to this area.

## Canada's immigration objectives

The Canadian immigration program embodies three basic social, economic and humanitarian goals:

- to facilitate the reunion in Canada of Canadian residents with close family members from abroad;
- to foster the development of a strong, viable economy in all regions of the country; and,
- to fulfil Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition.

In support of these goals, Citizenship and Immigration Canada (CIC) administers to two major statutes: the *Immigration Act* and the *Citizenship Act*. A new *Immigration and Refugee Protection Act* was implemented in June 2002.

The *Immigration Act* states that the immigration program should protect the health and safety of Canadians and prevent the entry of people who pose a potential threat to Canada's safety and security. In concert with the *Immigration Act*, the *Citizenship Act* specifies who is a citizen of Canada and who may be granted Canadian citizenship by promoting citizenship values and through the process of granting citizenship.

The Department of Citizenship and Immigration Canada supports immigration and citizenship programs and policies by:

- setting immigration levels in consultation with the provinces and the private sector;
- admitting skilled workers and business immigrants;
- reuniting families;
- admitting visitors, foreign students and temporary workers;
- resettling refugees;
- working with the Immigration and Refugee Board to protect refugees in Canada;
- integrating newcomers, in co-operation with the provinces and community organizations;
- granting citizenship and promotes citizenship values; and
- managing an enforcement strategy to protect the health, safety and security of Canadian society.

## Key partnerships

A key feature of CIC's work involves partnership with other federal departments, the provinces, municipalities and international organizations as well as the private sector, the voluntary sector and not-for-profit organizations. In fact, under the Constitution, immigration is an area of shared jurisdiction. CIC has entered into bilateral agreements with almost all provinces



and territories with the most comprehensive, the Canada-Quebec Accord, giving Quebec sole responsibility for selecting independent immigrants and refugees who are destined for Quebec. It also gives Quebec the responsibility to provide its own reception and integration services — linguistic, cultural and economic — for permanent residents of the province. Through formal agreements, three provinces (Quebec, British Columbia and Manitoba) are responsible for the design and administration of settlement programs and services comparable to those in the rest of Canada, for newcomers to the province, with federal compensation.

CIC has also signed immigration agreements with British Columbia, Saskatchewan and Manitoba in 1998, and stand-alone provincial nominee agreements with New Brunswick and Newfoundland in 1999. In 2001, agreements were signed with Prince Edward Island and Yukon, and letters of understanding exist with the other Atlantic provinces. These federal-provincial agreements outline specific responsibilities and establish formal mechanisms by which the provinces and territories can contribute to the development of immigration policies and programs.

The Immigration and Refugee Board (IRB) is an independent quasi-judicial administrative tribunal that decides on Convention refugee claims made within Canada; hears appeals against denial of admission, removal orders and refusals of family class sponsorship, and appeals by the Minister of decisions made by adjudicators; and conducts immigration inquiries and detention reviews in accordance with the *Immigration Act*.

Other key federal partners include the Department of Foreign Affairs and International Trade, Health Canada, Canada Customs and Revenue Agency, Department of Justice Canada, Federal Court of Canada, Solicitor General Canada, Canadian Security Intelli-

gence Service (CSIS) and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), Statistics Canada, Human Resources Development Canada, Industry Canada, and Canadian Heritage.

**Family class immigrants** are immigrants sponsored by close family members already living in Canada. Sponsors must be Canadian citizens, or permanent residents aged 19 or over, and be able to provide for the lodging, care, maintenance and normal settlement needs of the applicant and accompanying dependants for 10 years. They can sponsor members of their immediate family, their parents and grandparents, or other relatives in certain circumstances.

**Economic or “independent” immigrants** are immigrants who qualify for certain types of jobs or have other important assets to bring to Canada. They apply on their own initiative and are selected for their skills or other assets that will contribute to the Canadian economy and are assessed on the basis of selection criteria for a specific category. This class includes skilled workers and business immigrants. Business immigrants include entrepreneurs, investors and self-employed persons. The principal applicant is the person being assessed. Accompanying persons are included in the same category.

**Refugees** are persons seeking protection in Canada. They are either Convention Refugees selected abroad for resettlement in Canada in accordance with the Geneva Convention definition of refugee or are refugee claimants, persons who have arrived in Canada and seek Convention Refugee status at the Immigration and Refugee Board. Refugees resettled from abroad are usually categorized as government assisted or privately sponsored, while those who are granted status by the IRB are categorized as in-Canada refugees. Non-accompanying dependants are admitted in a different category — dependants abroad.

A **foreign student** is a visitor who has been approved by an immigration officer or visa officer to study in Canada. The student’s authorization document identifies the level of study and length of time the individual may study in Canada. Foreign students may not accept employment unless authorized by CIC.

A **foreign worker** is a visitor who is authorized to work in Canada on a temporary basis. Most foreign workers who want to work temporarily in Canada must have a validated job offer and an employment authorization before they arrive. Temporary workers may not undertake full-time studies and may not change jobs unless authorized by CIC.

## Immigrating to Canada

The rules for the admission of immigrants and refugees deal with three basic categories that correspond to the three main program objectives: reuniting families, promoting economic development and protecting refugees. They are usually referred to as Family Class, Economic Immigrants and Refugees.

Other classes of immigrants established for humanitarian or public policy reasons may also be defined by regulation. Currently, these classes include Provincial Nominees, Live-in Caregivers, Post-Determination Refugee Claimants in Canada Class and Undocumented Convention Refugees in Canada.

The immigration program also deals with people who want to visit Canada but do not plan to settle here. This non-immigrant, or temporary, part of the program involves the rules and procedures governing the entry of visitors, students and temporary workers. Every visitor, except those from countries specifically exempted, must obtain a visitor visa before arriving in Canada.

Until such time as their claims are determined by the IRB, refugee claimants are considered part of the temporary population. Successful claimants may apply for permanent resident status as in-Canada refugees. Unsuccessful claimants may depart the country voluntarily, appeal the IRB's decision or seek other avenues including review of their cases on humanitarian or compassionate grounds. Refugee claimants are eligible, in certain circumstances, to apply for the right to work or to attend school.

## A welcoming nation

The settlement and integration of immigrants and refugees is a gradual process that requires an active commitment from both newcomers and the receiving society. The ability of immigrants to reach their potential and to become full contributing members of Canadian society depends not only on their personal characteristics, knowledge, skills, experience and the traditions that they bring with them but also on the social and economic conditions they encounter on arrival. Settlement and integration programs encompass both pre-arrival

orientation services abroad and settlement and integration services upon arrival in Canada. These programs are delivered in communities across Canada through settlement service providers such as voluntary sector and not-for-profit organizations, school boards, colleges and universities.

Settlement programs and services are available to persons who are permanent residents of Canada, persons who have been granted permission to remain in Canada, or persons who have been selected for immigration to Canada and to whom it is the intent to grant landed immigrant status.

Citizenship and Immigration Canada has many programs in place designed to enable the settlement and integration of immigrants and refugees into Canadian society.

- Canadian Orientation Abroad is offered in various countries to immigrants and refugees before their departure for Canada to provide general orientation on life in Canada.
- The Immigrant Settlement and Adaptation Program (ISAP) provides services such as reception, referral, orientation, para-professional counselling, interpretation and translation, and job-finding assistance.
- The Host Program matches Canadian volunteers (individuals and groups) with newcomers to help with cultural and social orientation — a mentoring program.
- The Language Instruction for Newcomers to Canada Program (LINC) provides basic language training in one of Canada's official languages to adult immigrants to facilitate their social, cultural and economic integration.
- The Resettlement Assistance Program (RAP) provides assistance to Convention Refugees and members of the Humanitarian Designated Class admitted to Canada as government-assisted refugees. The funds help pay for basic household items, income support and a range of immediate essential services. Income support can last for up to 12 months or until the refugee becomes self-sufficient, whichever occurs first. RAP is designed and delivered federally other than in Quebec.



# Persons Admitted to Canada by Category, 2001

## IMMIGRANTS

### Family Class

Immediate family	37,710
Parents and grandparents	21,261
Other family class	7,675
<b>Total Family Class</b>	<b>66,646</b>

### Economic Immigrants

#### Skilled Workers

Skilled worker principal applicant	58,860
Accompanying persons	78,259

#### Business Immigrants

Entrepreneur principal applicant	1,612
Accompanying persons	4,483
Investor principal applicant	1,766
Accompanying persons	4,565
Self-employed principal applicant	704
Accompanying persons	1,450
Business immigrant principal applicant	4,082
Accompanying persons	10,498

#### Provincial Nominees

Provincial nominees principal applicant	411
Accompanying persons	863

**Total Economic Immigrants** 152,973

**Total Other Immigrants** 2,833

**TOTAL IMMIGRANTS** 222,452

## REFUGEES

Government-assisted refugees	8,693
Privately sponsored refugees	3,570
In-Canada refugees	11,891
Dependants abroad	3,740
<b>TOTAL REFUGEES</b>	<b>27,894</b>

**TOTAL IMMIGRANTS AND REFUGEES** 250,34

## TEMPORARY RESIDENTS

### Foreign Students

Foreign students admitted in 2001	73,979
Foreign students present on December 1	133,021

### Foreign Workers

Foreign workers admitted in 2001	93,083
Foreign workers present on December 1	96,055

### Refugee Claimants

Refugee claims made in 2001	44,608
-----------------------------	--------

## CITIZENSHIP GRANTS

Citizenship grants in 2001	167,353
----------------------------	---------

# PERSONNES ADMISES AU CANADA PAR CATÉGORIE, 2001

<b>IMMIGRANTS</b>	
Catégorie de la famille	37,710
Famille immédiate	21,261
Parents et grands-parents	7,675
Autres	66,646
<b>Total catégorie de la famille</b>	
	152,973
<b>Immigrants qui contribuent à l'économie</b>	
Travailleurs qualifiés	58,860
Travailleur qualifié demandeur principal	78,259
<b>Gens d'affaires immigrants</b>	
Entrepreneur demandeur principal	1,612
Personnes qui l'accompagnent	4,483
Investisseur demandeur principal	1,766
Personnes qui l'accompagnent	4,565
Indépendant demandeur principal	704
Personnes qui l'accompagnent	1,450
Gens d'affaires immigrants demandeurs principaux	4,082
Personnes qui les accompagnent	10,498
<b>Candidats d'une province</b>	
Candidats d'une province demandeurs principaux	411
Personnes qui les accompagnent	863
<b>Total immigrants qui contribuent à l'économie</b>	
	2,833
<b>TOTAL IMMIGRANTS</b>	
	222,452
<b>RÉFUGIÉS</b>	
Réfugiés parrainés par le gouvernement	8,693
Réfugiés parrainés par des organismes du secteur privé	3,570
Réfugiés au Canada	11,891
Personnes à charge à l'étranger	3,740
<b>TOTAL RÉFUGIÉS</b>	
	27,894
<b>TOTAL IMMIGRANTS ET RÉFUGIÉS</b>	
	250,34
<b>RÉSIDENTS TEMPORAIRES</b>	
Etudiants étrangers	73,979
Etudiants étrangers admis en 2001	133,021
Travailleurs étrangers	93,083
Travailleurs étrangers admis en 2001	96,055
Travailleurs étrangers présents au 1er décembre	44,608
Demandeurs du statut de réfugié	167,353
Demandes de statut de réfugié soumises en 2001	
<b>SUBVENTIONS DU SECTEUR DE LA CITOYENNETÉ</b>	
Subventions du secteur de la citoyenneté en 2001	



## Une nation accueillante

L'établissement et l'intégration des immigrants et des réfugiés sont un processus graduel qui requiert un profond engagement de la part des nouveaux arrivants et de la société qui les accueille. La capacité des immigrants à s'épanouir pleinement et à devenir des membres contribuant à part entière au bien-être de la société canadienne ne repose pas uniquement sur leurs caractéristiques personnelles, leurs connaissances, leurs compétences, leur expérience et les traditions qu'ils apportent avec eux. Elle s'appuie également sur les conditions sociales et économiques auxquelles les immigrants doivent faire face à leur arrivée. Les programmes d'installation et d'intégration englobent les services

d'orientation à l'étranger avant le départ pour le Canada et ceux après l'arrivée en territoire canadien. Ces programmes sont offerts dans les collectivités partout au Canada par les fournisseurs de services d'établissement tels que les organismes bénévoles et à but non lucratif, les commissions scolaires, les collèges et les universités. Les programmes et services d'établissement sont offerts aux personnes qui bénéficient du statut de résidents permanents et aux personnes qui ont reçu l'autorisation de rester au Canada ou aux personnes qui ont été sélectionnées pour y immigrer et qui bénéficieraient du statut de résident permanent.

- Dans le cadre du projet Orientation canadienne à l'étranger (OCB), des séances sont offertes dans différents pays aux futurs immigrants et réfugiés avant leur départ pour qu'ils puissent se familiariser avec la vie au Canada. Le Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants (PEAI) offre des services d'accueil, d'aiguillage, d'orientation, de conseils professionnels, d'interprétation et de traduction et de l'aide à la recherche d'emploi.
- Le Programme d'accueil jumèle des bénévoles canadiens (des particuliers et des groupes) et des nouveaux arrivants afin d'aider ces derniers à s'orienter sur les plans social et culturel – c'est un programme d'encadrement.
- Le Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC) offre aux immigrants adultes une formation de base dans une des langues officielles du Canada pour faciliter leur intégration sociale, culturelle et économique.
- Le Programme d'aide au rétablissement (PAR) offre une aide aux réfugiés au sens de la Convention ainsi qu'aux personnes de la catégorie désignée pour considérations humanitaires à titre de réfugiés pris en charge par le gouvernement. Les fonds servent à acquérir des articles ménagers de base, à garantir un soutien du revenu et à bénéficier d'une gamme de services essentiels immédiats. Le soutien du revenu est offert pour une période maximale de douze mois ou jusqu'à ce que la personne réfugiée devienne autosuffisante, le fait qui se concrétise en premier s'imposant. Le PAR est conçu et mis en œuvre de manière différente dans les autres zones de compétence fédérale que dans la province de Québec.

habituelles sont « catégorie de la famille », « immigrants qui contribuent à l'économie » et « réfugiés ». D'autres catégories d'immigrants établies pour des raisons humanitaires ou de politique gouvernementale peuvent également être définies par voie de réglementation. Ces catégories comprennent actuellement les candidats d'une province, les aides familiaux, les demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada et les réfugiés au sens de la Convention se joignant au Canada sans pièces d'identité. Le programme d'immigration s'occupe également des personnes qui veulent venir en visite au Canada, sans l'intention de s'y établir. Cette partie du programme, qui s'adresse aux non-immigrants et à la population vivant au Canada de façon temporaire, applique les règles et procédures contrôlant l'entrée des visiteurs, des étudiants et des travailleurs temporaires. Tous les visiteurs, sauf les citoyens des pays qui bénéficient d'une dispense, doivent obtenir un visa avant d'entrer au Canada.

Jusqu'à ce que la CISR se soit prononcée au sujet de leur demande, les revendicateurs du statut de réfugié sont considérés comme faisant partie de la population temporaire. Les personnes qui voient leur demande acceptée peuvent soumettre leur candidature afin d'obtenir le statut de résident permanent à titre de réfugié au Canada. Celles dont la demande a été rejetée peuvent quitter le pays volontairement, en appeler de la décision de la CISR ou chercher d'autres solutions, par exemple demander une révision de leur dossier pour des raisons humanitaires ou de convenance. Les revendicateurs du statut de réfugié ont la possibilité, dans certains cas, de faire une demande pour obtenir le droit de travailler ou de fréquenter l'école.

et ont la responsabilité de créer et d'administrer, pour les nouveaux arrivants, des programmes et services d'établissement semblables à ceux que l'on trouve ailleurs au Canada.

En matière d'immigration, CIC a également conclu des ententes avec la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba en 1998, ainsi que des ententes sur les candidats des provinces avec le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve en 1999. En 2001, des ententes ont été signées avec l'Île-du-Prince-Édouard et le Yukon et il existe des lettres d'entente avec les autres provinces de l'Atlantique. Ces ententes fédérales-provinciales décrivent les responsabilités des provinces et territoriales et établissent les mécanismes officiels par lesquels ces derniers peuvent contribuer à l'élaboration de politiques et de programmes d'immigration.

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) est un tribunal administratif indépendant quasi judiciaire qui examine les demandes de statut de réfugié, au sens de la Convention, présentées à l'interieur des frontières canadiennes; elle entend également les appels concernant les refus d'admission, les mesures de renvoi et les refus de parrainage relatifs à la catégorie de la famille, ainsi que les appels déposés par le Ministre au sujet de décisions qui ont été prises par arbitrage; en outre, elle mène des enquêtes et s'occupe des examens de motifs de détention conformément à la *Loi sur l'immigration*.

À l'échelon fédéral, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, celui de la Santé, l'Agence canadienne des douanes et du revenu, le ministère de la Justice, la Cour fédérale du Canada, le Solliciteur général du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), Statistique Canada, Développement des ressources humaines Canada, ainsi que les ministères de l'Industrie et du Patrimoine canadien sont d'autres partenaires clés.

## Immigrer au Canada

Les règles d'admission des immigrants et des réfugiés se divisent en trois grandes catégories, qui correspondent

La **Catégorie de la famille** est composée d'immigrants parrainés par de proches parents déjà établis au Canada. Les répondants doivent être citoyens canadiens ou résidents permanents âgés de 19 ans ou plus. En outre, les répondants doivent, pour une période de 10 ans, pouvoir subvenir aux besoins du demandeur et des personnes qui l'accompagnent, être en mesure de leur garantir le logement, d'assurer leurs frais de subsistance et de répondre à leurs besoins élémentaires ainsi qu'à ceux reliés à des conditions normales d'établissement. Ils peuvent parrainer des membres de leur proche famille, leurs parents et leurs grands-parents ou d'autres parents dans certaines circonstances.

Les **immigrants qui contribuent à l'économie ou les immigrants « indépendants »** sont ceux qui se qualifient pour certains types d'emplois ou qui apportent avec eux au Canada d'autres actifs importants. Ils font une demande de leur propre chef et sont sélectionnés pour leurs compétences

ou autres actifs qui contribueront à l'essor de l'économie canadienne; ils sont évalués conformément aux critères de sélection d'une catégorie précise. Cette catégorie comprend notamment les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires immigrants. Les entrepreneurs, les investisseurs et les travailleurs indépendants forment tout particulièrement ce dernier segment. Le demandeur principal est la personne qui est évaluée. Les personnes qui l'accompagnent font partie de la même catégorie.

Les **réfugiés** sont des personnes qui viennent demander protection au Canada. Ce sont des réfugiés au sens de la Convention et ils ont été sélectionnés à l'étranger pour être réinstallés au Canada, conformément à la définition de réfugié aux termes de la Convention de Genève; ou ce sont des demandeurs du statut de réfugié, des personnes qui arrivent au Canada et qui souhaitent obtenir le statut de réfugié au sens de la Convention au prorata de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Les réfugiés provenant de l'étranger qui sont réinstallés sur le territoire canadien font habituellement partie de la catégorie des personnes qui sont parrainées par le gouvernement ou par des organismes du secteur privé; en revanche, les réfugiés qui obtiennent leur statut auprès de la CISR font partie de la catégorie des réfugiés au Canada. Les personnes à charge qui n'accompagnent pas le demandeur sont classées dans une catégorie différente – celle des personnes à charge à l'étranger.

Un **étudiant étranger** est un visiteur qui a été admis par un agent d'immigration ou un agent des visas à poursuivre des études au Canada. Le document d'autorisation de séjour de l'étudiant stipule son établissement d'enseignement et la durée des études entreprises. Les étudiants étrangers ne peuvent accepter aucun emploi sauf s'ils en ont obtenu l'autorisation de la CISR. Un **travilleur étranger** est un visiteur autorisé à travailler au Canada de façon temporaire. La plupart des travailleurs étrangers qui souhaitent travailler temporairement au Canada doivent posséder une offre d'emploi valide et un permis de travail avant leur arrivée. Les travailleurs temporaires ne peuvent poursuivre d'études à temps plein et ne peuvent changer d'emploi sans y avoir été préalablement autorisés par la CISR.

aux trois objectifs principaux du programme : réunir les familles, favoriser le développement économique et assurer la protection des réfugiés. Leurs dénominations



# Le système d'immigration au Canada

**L**ère pour donner aux lecteurs un bref aperçu des systèmes canadiens de l'immigration et de la citoyenneté et les familiariser avec les lois et la terminologie propres à ce domaine.

## Objectifs en matière d'immigration au Canada

Le programme d'immigration canadien vise trois objectifs de base – social, économique et humanitaire :

- faciliter le regroupement au Canada de résidents canadiens avec leurs proches parents vivant à l'étranger; veiller au développement d'une économie forte et viable dans toutes les régions du pays;
- répondre aux obligations juridiques internationales du Canada à l'égard des réfugiés et continuer sur la voie de la tradition humanitaire.

Pour soutenir ces objectifs, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) applique essentiellement deux lois : la *Loi sur l'immigration* et la *Loi sur la citoyenneté*. Une nouvelle loi, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, a été mise en application en juin 2002.

La *Loi sur l'immigration* stipule que le programme d'immigration a pour mission de protéger la santé et la sécurité des Canadiens et d'empêcher l'entrée au Canada de toute personne qui représente une menace éventuelle pour la sécurité et la protection du territoire. De concert avec la *Loi sur l'immigration*, la *Loi sur la citoyenneté* énonce la définition de citoyen canadien et précise qui peut acquérir la citoyenneté canadienne en favorisant les valeurs qui y sont associées et en procédant à l'octroi de la citoyenneté.

## Partenariats clés

Une caractéristique clé du travail de CIC réside dans le partenariat avec d'autres ministères fédéraux, les provinces, les municipalités et les organismes internationaux ainsi que le secteur privé, les organismes bénévoles et les organismes à but non lucratif.

- Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration soutient les programmes et politiques d'immigration et de citoyenneté en :
- fixant les niveaux d'immigration en collaboration avec les provinces et le secteur privé; accueillant les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires immigrants;
  - assurant le regroupement des familles; accueillant les visiteurs, les étudiants étrangers et les travailleurs temporaires;
  - rétablissant les réfugiés; travaillant avec la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour protéger les réfugiés au Canada;
  - intégrant les nouveaux arrivants, en collaboration avec les provinces et les organismes communautaires;
  - octroyant la citoyenneté et en favorisant les valeurs qui y sont associées;
  - appliquant une stratégie d'exécution de la loi pour assurer la santé, la protection et la sécurité de la société canadienne.

Selon la Constitution, l'immigration est un domaine à compétence partagée. CIC a établi des ententes bilatérales avec presque toutes les provinces et tous les territoires, la plus élaborée étant l'Accord Canada-Québec qui confère au Québec l'entière responsabilité du choix des immigrants indésirables et des réfugiés qui veulent s'installer sur son territoire. Par ricochet, la province a également la responsabilité d'organiser ses propres services d'accueil et d'intégration – pour les résidents permanents qui y sont établis. Grâce à des ententes officielles, trois provinces (le Québec, la Colombie-Britannique et le Manitoba) bénéficient de fonds fédéraux

# Suivi de l'évolution des nouveaux immigrants au Canada : l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada

Comment répondre aux nombreuses questions concernant la façon dont les nouveaux immigrants s'adaptent à la vie au Canada? L'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada pourra bientôt apporter réponse à beaucoup d'entre elles. Parrainée par Citoyenneté et Immigration Canada et réalisée par Statistique Canada, cette étude approfondie comporte des entrevues en quinze langues avec un échantillon représentatif de nouveaux immigrants. Les entrevues ont lieu à trois moments différents pendant leurs quatre premières années au Canada. L'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada offrira bientôt des renseignements précieux quant au point de vue des immigrants sur de nombreux aspects du processus d'adaptation des nouveaux arrivants, notamment l'emploi, le logement, la santé, la langue et les réseaux sociaux. Les résultats de l'enquête contribueront à l'élaboration de programmes et de politiques visant à faciliter l'intégration des immigrants dans la structure sociale et économique du Canada.

Comparativement à d'autres pays de l'OCDE, le Canada connaît l'un des afflux d'immigrants les plus élevés proportionnellement à sa population. Plus de la moitié des nouveaux immigrants au Canada proviennent d'une dizaine de pays, pour la plupart asiatiques. Ces dernières années, les immigrants qui contribuent à l'économie représentaient 50 % des arrivants, tandis que les réfugiés et les immigrants de la catégorie des parents en représentation l'autre moitié. Une forte proportion de nouveaux immigrants résident dans de grands centres urbains (Montréal : 13 %, Toronto : 42 % et Vancouver : 18 %) où ils constituent 10 % de la population.

Selon d'autres sources (p. ex. les recensements et des données administratives), les arrivants les plus récents ont été confrontés à de véritables défis sur le marché du travail, par rapport à ceux qui se sont établis au Canada dans les années 80. Cela s'explique en partie par l'instabilité économique, mais certains micro-facteurs entrent probablement aussi en ligne de compte. Par conséquent, l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada examinera en profondeur la situation des nouveaux immigrants afin de recueillir des détails relatifs, par exemple, à leurs expériences de recherche d'emploi et d'accès à des possibilités de formation. Une fois réunies, les histoires collectives de ces individus fourniront une base de preuves représentative et solide en vue de l'élaboration de politiques et de programmes à divers paliers de gouvernement, et parmi d'autres organismes travaillant avec les nouveaux immigrants, leurs familles et leurs communautés.

L'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada a achevé sa première série de collecte de données au printemps 2002 et ces données sont en train d'être traitées. Les premiers résultats sont attendus pour le début de 2003, et on prévoit qu'ils seront suivis d'analyses thématiques plus détaillées. Il est prévu de constituer un fichier de micro-données d'usage public et de permettre la consultation des données par l'entremise des Centres de données de recherche de Statistique Canada. Pour obtenir de plus amples renseignements sur l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada, vous pouvez communiquer avec Martha Justus, Citoyenneté et Immigration Canada, au (613) 957-5924, ou par courriel électronique à [Martha.Justus@cic.gc.ca](mailto:Martha.Justus@cic.gc.ca).



# Aider les immigrants à s'intégrer au marché du travail canadien

**Eden Thompson**  
 Direction générale de la recherche appliquée, DRHC

**Jean Lock Kunz**  
 Politiques du marché du travail, DRHC

*La tendance à la dégradation de leur situation autant par rapport à la moyenne canadienne que comparativement aux cohortes d'immigrants reçus antérieurement semble avoir épargné les immigrants venus s'installer au milieu des années 90.*

Les questions liées à la présence des immigrants sur le marché du travail ont une incidence de plus en plus forte sur l'économie et la société canadiennes. Le recensement de 2001 a révélé un creux historique dans la croissance démographique pour la période allant de 1996 à 2001. De plus, en raison du ralentissement de la natalité chez les citoyens de naissance, l'immigration a représenté plus de la moitié de l'accroissement de la population durant cette période. À longue échéance, la croissance nette de la population active risque de dépendre exclusivement de l'immigration. L'intégration des immigrants au marché du travail devient donc particulièrement critique.

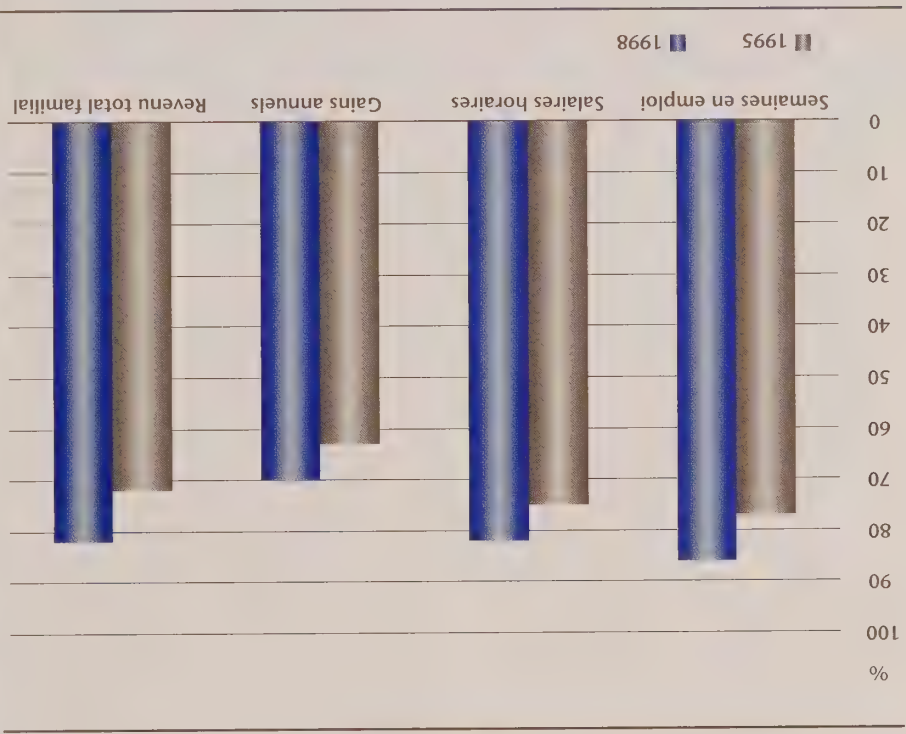
Les immigrants au Canada sont de plus en plus scolarisés et qualifiés. Plus de la moitié des immigrants reçus au cours de la dernière décennie l'ont été pour des raisons économiques, la majorité étant sélectionnée à partir de critères propres au marché du travail. Malgré cela, la réalité du marché du travail pour les immigrants venus s'installer au Canada au début des années 90 s'est détériorée si on la compare à celle des cohortes d'immigrants reçus antérieurement ou des citoyens de souche. Par exemple, les candidats acceptés pour des raisons économiques en 1980 gagnaient 23 % de plus que la moyenne canadienne au terme de leur première année au pays. À la fin des années 80, cet écart avait disparu et, au milieu des années 90, ces candidats accusaient un retard de 20 % par rapport à la moyenne canadienne au terme de leur première année au pays. La tendance à la dégradation de leur situation autant par rapport à la moyenne canadienne que comparativement aux cohortes d'immigrants reçus antérieurement semble avoir épargné les immigrants venus s'installer au milieu des années 90. Des cohortes plus récentes ont bénéficié d'une croissance accrue de leurs revenus et le taux global d'immigrants à faible revenu est à la baisse. L'information de la base de données longitudinale sur les immigrants (BDIM) révèle que les revenus d'emploi des candidats acceptés pour des raisons

économiques en 1990 ont augmenté de 5 % en moyenne par année au cours de leurs trois premières années au pays; ce taux est passé à 12 % pour la cohorte de 1995. L'enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) démontre qu'entre 1996 et 1999, le taux d'individus à faible revenu a chuté de 38 à 30 % chez les immigrants récents, alors qu'il passait de 17 à 15 % pour l'ensemble des individus durant la même période. Avant de pouvoir dégager une tendance, une analyse plus poussée s'impose, en particulier sur la dynamique des taux de récupération des revenus.

En dépit des améliorations constatées parmi les cohortes plus récentes, les immigrants sont toujours confrontés à des revenus peu élevés lors de leur entrée sur le marché du travail et une forte proportion d'entre eux gagne de faibles revenus. Les immigrants rencontrent encore des obstacles majeurs dans leur intégration au marché du travail en raison de leur manque d'expérience canadienne et éprouvent des difficultés à obtenir la reconnaissance de leurs titres de compétence étrangers.

Dans le cadre de la stratégie d'innovation amorcée en février 2002 par Développement Canada (DRHC) et Industrie humaines Canada, le gouvernement fédéral prévoit collaborer avec les provinces, territoires et autres parties prenantes pour éliminer les obstacles à l'intégration des immigrants au marché du travail. Le savoir, clé de notre avenir : le perfectionnement des compétences au Canada, contribution du DRHC à la stratégie d'innovation, propose deux objectifs : la proportion des immigrants adultes avec une formation post-secondaire passera à 65 % d'ici 2010 et l'écart des revenus entre les travailleurs canadiens de souche et immigrants, ayant une formation et des compétences semblables, sera réduit de moitié. À mesure que la stratégie d'innovation progressera, tous les secteurs de la société pour travailler ensemble à l'atteinte de ces objectifs.

NOUVEAUX IMMIGRANTS EN % DES AUTRES CANADIENS



Une conclusion qu'il convient de tirer est qu'un marché du travail serré peut constituer un puissant levier en faveur de l'égalité et de l'inclusion des nouveaux immigrants à l'économie normale.

Néanmoins, il convient de prendre des mesures favorisant l'égalité sur le marché du travail. Pour notre rapport de Toronto, nous avons consulté de nouveaux immigrants et des agences d'accueil, et il en est ressorti la nécessité de mettre en place des programmes de formation linguistique. Ces programmes permettaient aux nouveaux immigrants d'acquérir

des compétences linguistiques à la mesure de leurs qualifications professionnelles. Des programmes de formation et d'aide à l'emploi, comme des formules de mentorat et des démarches auprès des employeurs, faciliteraient davantage l'intégration des nouveaux immigrants au Canada.

Le Canada accueille et recherche activement de nouveaux immigrants. Il est cependant nécessaire d'améliorer notre processus d'installation pour contribuer à éliminer les différences en matière d'emploi et de revenu qui subsistent.

# Le multiculturelisme et l'administration municipale dans le Vancouver métropolitain

« Les résultats de l'enquête sur un accès équitable aux services dans le Vancouver métropolitain doivent qu'il y a seulement quelques municipalités, principalement concentrées au cœur de cette région, qui ont mis en place un certain nombre de politiques et de programmes pour s'adapter à la diversité croissante de la population [...] Cette situation est cause en partie [...] par des contrats réels ou perçus, comme telles, rendre les services et les zones de compétences, qui empêchent les autorités locales de répondre efficacement aux besoins des divers immigrants. Au Canada, les administrations locales n'ont actuellement aucune obligation de réagir à l'augmentation de l'immigration avec qu'une population de plus en plus multiculturelle. Cela détermine en partie sans aucun doute les dispositions des élus et des employés municipaux, et de ce fait, la mesure dans laquelle ils peuvent intervenir efficacement. »

Traduction d'un extrait de David W. Paterson et de Thomas A. Hudson, « Multiculturalism and Local Government in Greater Vancouver », *Journal of Planning Education and Research*, 2002.

On peut consulter ce texte à l'adresse : <http://dim.metropolis.net/vancouver2002/wp02-06.pdf>



Le nombre de semaines de chômage a presque diminué d'autant. Les salaires horaires réels ont augmenté de façon significative, soit 70 cents de l'heure ou cinq pour cent en dollars constants. Puisque les nouveaux immigrants ont travaillé davantage de semaines à des taux horaires plus élevés, leurs gains annuels ont augmenté de 3 416 \$, ou 23 %. Chez les femmes, l'augmentation a été encore plus forte, mais la tation a été encore plus forte, mais la

guère se surprendre. Il est assez normal que les personnes sous-employées profitent d'une reprise économique vigoureuse, surtout si l'on considère que les nouveaux immigrants, dans leur grande majorité, sont très désireux de saisir les possibilités d'emploi lorsqu'elles se présentent. Aux États-Unis, on a observé que les écarts de rémunération entre les races se sont nettement resserrés pendant la période

*Une conclusion qu'il convient de tirer est qu'un marché du travail serré peut constituer un puissant levier en faveur de l'égalité et de l'inclusion des nouveaux immigrants à l'économie normale.*

immigrants se recrutent parmi des groupes vulnérables au racisme. Les nouveaux immigrants voient d'ailleurs le racisme comme une partie du problème, et malgré les meilleures tentatives des chercheurs d'expliquer les écarts de rémunération et d'emploi, bien des questions restent sans réponse.

Une étude que nous avons effectuée récemment (on peut la consulter à l'adresse [www.ccsd.ca](http://www.ccsd.ca)) se concentre sur les expériences sur le marché du travail et les revenus des nouveaux immigrants de 1995 à 1998. À partir des données de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) de Statistique Canada, nous avons comparé les taux d'emploi, les gains, les revenus familiaux et les taux de pauvreté des nouveaux immigrants (arrivés après 1985) avec ceux du reste de la population canadienne. L'étude était restreinte à l'essentiel de la population en âge de travailler, soit les personnes âgées de 25 à 59 ans.

Le tableau ci-dessous contient quelques données de base sur la situation économique des immigrants en 1995 et 1998. Pour ceux qui travaillaient, le nombre moyen de semaines en emploi a augmenté de quatre semaines durant cette période de reprise vigoureuse, et

## Nouveaux immigrants

Emploi	1995	1998
Semaines en emploi	32 sem.	36 sem.
Semaines de chômage	9,0 sem.	5,2 sem.
Revenu		
Salaire horaire réel	13,30 \$	14,00 \$
Rémunération annuelle réelle	14,595 \$	18,011 \$
Revenu familial réel	43,964 \$	53,098 \$
Pauvreté		
Sous le SFR avant impôt	37 %	27 %

des autres Canadiens. En résumé, l'écart important entre les nouveaux immigrants et les autres Canadiens quant aux possibilités d'emploi et de revenu s'est rétréci considérablement entre 1995 et 1998. Mais il ne faut pas perdre de vue les écarts significatifs qui subsistent.

Par contre, ces données font comprendre que, malgré tout, les écarts économiques entre les nouveaux immigrants et les autres Canadiens restent considérables. Le graphique montre que même si, en 1998, les différences d'emploi, de gains et de revenu familial étaient moindres, les nouveaux immigrants travaillaient 14 % moins longtemps et gagnaient 30 % de moins par année que les autres Canadiens. Le revenu familial total était 18 % moins élevé que celui

# La marée souève-t-elle tous les bateaux? Les nouveaux immigrants et la reprise économique

Andrew Jackson  
Directeur de la recherche

et  
Ekuwa Smith  
Associée de  
recherche principale  
Conseil canadien de  
développement social

*Il est difficile de comprendre  
pourquoi les immigrants  
récents n'ont pas aussi  
bien réussi que ceux qui  
les ont précédés.*

Chaque année, le Canada accueille de nombreux immigrants et réfugiés, ce qui ajoute à la diversité de la population. Près de trois immigrants sur quatre appartiennent à une minorité visible, dont la représentation, qui a doublé depuis 1996, est maintenant de un Canadien sur huit. Malgré les lois sur les droits de la personne et l'adhésion du Canada aux principes du multiculturalisme, de l'égalité des droits et de l'intégration, il existe d'importants écarts de nature économique entre les différents groupes ethniques formant la population canadienne.

Une étude du Conseil canadien de développement social (CCSD) fondée sur le dernier recensement révèle que beaucoup de nouveaux immigrants – les minorités visibles en particulier – sont aux prises avec le chômage et le sous-emploi et occupent des emplois sous-payés qui ne reflètent pas leur scolarisation et leurs titres de compétence.

En 1995, quelque 35 % des immigrants qui se sont installés dans des villes canadiennes après 1986 vivaient dans la pauvreté (sous le seuil de faible revenu avant impôt), et ce taux était de 52 % pour ceux qui sont arrivés après 1991. D'autres analystes ont observé un allongement de la période de rattrapage entre l'arrivée de l'immigrant et le moment où sa situation correspond aux taux d'emploi, aux salaires et aux revenus familiaux moyens.

Une étude que nous avons réalisée récemment pour la United Way of Greater Toronto (voir *A Decade of Decline* at [www.uwgt.org](http://www.uwgt.org)) révèle qu'à Toronto, bon nombre de nouveaux immigrants connaissent une situation d'extrême pauvreté, habitent des logements surpeuplés et se regroupent dans des quartiers à très faible revenu. Ils doivent lutter quotidiennement pour obtenir les compétences linguistiques, la formation et les services

d'aide à l'installation dont ils ont besoin pour s'intégrer à la vie économique normale. Dans les grandes villes du Canada, on ne trouve pas encore de ghettos comme aux États-Unis, mais est-ce bien ce qui nous attend?

Il est difficile de comprendre pourquoi les immigrants récents n'ont pas aussi bien réussi que ceux qui les ont précédés. Beaucoup de facteurs entrent en ligne de compte, notamment la situation économique générale à l'arrivée de l'immigrant. Puisque les taux de chômage étaient très élevés au début des années 90, il n'est guère surprenant que les nouveaux arrivants aient éprouvé des difficultés à trouver des emplois stables et bien payés. Les jeunes Canadiens ayant intégré le marché du travail à cette époque ont connu le même genre de difficultés.

De plus, il y a eu évolution dans la proportion de réfugiés, d'immigrants s'inscrivant dans la catégorie de la famille et de personnes choisies pour leurs compétences recherchées sur le marché du travail canadien. Actuellement, environ quatre immigrants sur dix arrivant sur le marché du travail ont été choisis pour leurs compétences.

En moyenne, les nouveaux immigrants sont plus jeunes et mieux instruits que les autres Canadiens. En 1998, quelque 22 % des nouveaux immigrants avaient au moins un diplôme, comparativement à 17 % pour le reste de la population. La reconnaissance ou la sous-évaluation des études, des compétences et des références acquises à l'étranger constitue cependant un problème bien connu, et beaucoup de nouveaux immigrants ont d'intéressantes qualifications professionnelles sans avoir de compétences linguistiques suffisantes. Certains auteurs ont attribué les écarts de revenu et d'emploi à la discrimination. Les écarts entre les gains ont augmenté à mesure que les



# La nouvelle influence de la mondialisation :

## structurer le nouveau système de détermination du statut de réfugié

**Pearl Eliadis**  
**Conseillère principale,**  
**Projet de recherche**  
**sur les politiques**

*...le choix des outils de  
gouvernance est de plus en  
plus assujéti à la mondialisation  
et dépend plus particulièrement  
de la réglementation et d'outils  
internationaux, respectivement  
des nouvelles règles coutumières  
et des lois de défense des droits  
de la personne.*

Dans un numéro spécial, la *Revue québécoise de droit international* (RQDI) commémorait

récentement le cinquantième de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (la Convention de 1951). Cette publication mettait en lumière le défi naissant que les États devront relever au cours du XXI<sup>e</sup> siècle, à savoir que le choix des outils de gouvernance est de plus en plus assujéti à la mondialisation et dépend plus particulièrement de la réglementation et d'outils internationaux, respectivement des nouvelles règles coutumières et des lois de défense des droits de la personne. On y démontrait aussi les répercussions de ces éléments sur la structure du processus de prise de décision en matière de protection des réfugiés au Canada.

De nouvelles normes complexes retissent la toile des droits, des mesures de protection et des obligations tant pour les demandeurs du statut de réfugié que pour les États. Cependant, les obligations liées aux droits de la personne issues d'accords internationaux ratifiés par le Canada n'ont pas toutes été mises en œuvre dans le cadre du droit canadien, ce qui a créé des lacunes entre nos engagements et les droits permettant d'obtenir des poursuites. Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne le confirme clairement dans son rapport de décembre 2001 et recommande une meilleure application de nos obligations internationales.

À vrai dire, appliquer de manière intégrée les obligations que nous imposent les diverses normes constitue un aspect important – mais complexe – du choix des instruments et de l'élaboration des politiques. Au chapitre des processus de prise de décision visant à déterminer le statut de réfugié ainsi qu'à respecter le droit humanitaire et les droits de la personne, la tendance s'éloigne de l'« approche verticale »

et les efforts visent plutôt à consolider le processus de prise de décision pour que l'organisme responsable puisse intégrer logiquement tous ces éléments.

Pour répondre à ces diverses questions à l'aide d'un seul instrument, le Canada a choisi de consolider son processus de prise de décision en modifiant « les motifs de protection » auxquels la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), c'est-à-dire le tribunal administratif responsable de la protection des réfugiés, peut faire appel. La principale caractéristique de cette consolidation des stratégies de prise de décision s'appuie sur le choix d'une seule institution comme instrument approprié pour répondre à plusieurs ensembles de revendications de droits issues du droit international et reliées à la protection des réfugiés. Mentionnons notamment la protection des personnes risquant de subir des tortures (article premier de la Convention contre la torture) et des personnes qui sont soumises à des traitements ou peines cruels ou inusités (protégées, entre autres, par l'article 12 de la Charte canadienne des droits et libertés). Cette consolidation touche également les processus administratifs de prise de décision qui, antérieurement, se déroulaient après la détermination du statut de réfugié. La nouvelle CISR poura maintenant gérer les décisions de manière intégrée. Certes, le nouveau processus de détermination fera l'objet d'examen minutieux, mais il démontre l'influence croissante des facteurs internationaux et mondiaux sur l'élaboration, au Canada, de stratégies de gouvernance capitales relativement à la prise de décision sur le plan administratif. Pour plus de détails, veuillez consulter la *Revue québécoise de droit international*, Cinquantième de la Convention de Genève sur les réfugiés, vol. 14.1 (2001).



## Etude sur la

## participation politique

L'immigration irrégulière. L'association très médiatisée entre migrants, réfugiés et terroristes en sort renforcée.

- 1 Gouvernement du Canada, Renforcement des mesures en matière d'immigration pour lutter contre le terrorisme, Niagara Falls, le 12 octobre 2001.

- 2 Gouvernement du Canada, Renforcement des mesures en matière d'immigration pour lutter contre le terrorisme, Niagara Falls, le 10 mai 2001.

- 12 octobre 2001.
- 3 Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur

- 4 Loi modifiant certaines lois fédérales et

- édifiant des mesures de mise en œuvre de la convention sur les armes biologiques ou à toxines, en vue de renforcer la sécurité publique. Projet de loi C-55, Chambre des communes du Canada, Première session, trenten-septième législature, 49-50-51<sup>e</sup> Elliz. II, 2001. Première lecture le 29 avril 2002. Texte disponible à l'adresse : [http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chamhus/house/bills/government/C-55/C-55\\_cover.html](http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chamhus/house/bills/government/C-55/C-55_cover.html)

- 6 Déclaration sur la frontière intelligente

concernera que les risques en vertu de la Convention contre la torture. En conséquence, ces personnes pourront bénéficier d'un sursis à leur renvoi, mais elles n'obtiendront pas la protection en tant que réfugiées [art. 12 (3)].

Ce survol est rapide et la nouvelle LIPR mériterait un examen plus complet. Toutefois, lorsqu'on considère l'ensemble de la LIPR, on peut conclure que l'accent de la nouvelle législation est mis sur la protection du Canada, le contrôle aux frontières et la lutte contre les menaces migratoires, et non sur l'accueil et l'intégration des immigrants. Cette approche défensive de la part des autorités canadiennes renforce les perceptions négatives envers les immigrants en général, et risque de faire des réfugiés des boucs émissaires de l'insécurité collective.

L'incorporation de nouvelles mesures législatives plus sévères n'apparaîtra toutefois pas toutes les inquiétudes, si on ne dispose pas en même temps des ressources économiques, matérielles et humaines pour les mettre en pratique avec efficacité. Ces ressources sont nécessaires tant pour la sécurité que pour l'accueil des immigrants et la protection des réfugiés. Rappelons qu'en octobre 2001, quelque 34 000 revendications du statut de réfugié attendaient encore d'être entendues.

La nouvelle Loi a certes été adoptée dans l'atmosphère tendue qui a suivi les événements du 11 septembre et sous les fortes pressions américaines visant à harmoniser les normes d'immigration. La politique canadienne d'immigration a ainsi été modifiée par le nouveau Plan antiterroriste (la Loi *antiterroriste*<sup>3</sup> et le nouveau projet de Loi C-55, *Loi sur la sécurité publique*<sup>4</sup>) et les deux déclarations conjointes canado-américaines (Déclaration conjointe de coopération sur la sécurité de la frontière et les questions touchant les migrations régionales<sup>5</sup> et Déclaration sur la frontière intelligente Canada-Etats-Unis<sup>6</sup>). Ainsi, le nouveau plan antiterroriste vient appuyer les mesures de contrôle de



les lois ou d'abuser du système canadien. Ainsi, la *LIPR* :

- **Augmente et renforce les pouvoirs de détention.** Le gouvernement veut augmenter le nombre de personnes détenues et la durée des détentions<sup>1</sup>. La *LIPR* élargit les mesures relatives à la détention sans mandat et étend le pouvoir d'arrêter et de détenir les personnes qui ne peuvent établir leur identité (art. 55); ainsi, les revendicateurs du statut de réfugié sans pièce d'identité pourraient être détenus s'ils refusent de collaborer à l'établissement de leur identité.
- **Élargit les catégories au regard de l'interdiction de territoire pour des raisons de sécurité** (art. 34), d'atteinte aux droits de la personne ou aux droits internationaux (art. 35), pour grande criminalité (art. 36), criminalité organisée (art. 37), motifs sanitaires (art. 38), motifs financiers (art. 39), fausses déclarations (art. 40), manquement à la loi (art. 41) et inadmissibilité familiale (art. 42). Ni la loi ni la réglementation ne définit le terrorisme alors qu'il s'agit d'un motif d'interdiction de territoire en vertu de la *LIPR*.
- **Restreint le droit d'appel d'immigration.** La *LIPR* nie tout droit d'appel et pouvoir de révision des mesures de renvoi à toute personne, même dans le cas des résidents permanents, qui est interdite de territoire pour des motifs de sécurité ou pour atteinte aux droits de la personne ou aux droits internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée (art. 64).
- **Rend les peines plus sévères pour les contrevenants en matière d'immigration.** La *LIPR* prévoit des peines maximales plus sévères pour l'organisation de l'entrée illégale au Canada et des peines très sévères pour la nouvelle infraction de trafic de personnes, etc. (art. 117-121);
- **Aggrave les mesures de renvoi.** La *LIPR* oblige les personnes frappées d'une mesure de renvoi exécutoire à quitter le territoire du Canada

immédiatement (art. 48) et cette mesure comporte l'interdiction de revenir au Canada (art. 52). De plus, le gouvernement augmentera le budget consacré aux mesures d'expulsion<sup>2</sup>.

- **Renforce les mesures d'interception.** La *LIPR* augmente les peines visant les passeurs (art. 117-121), sans toutefois faire la différence entre ceux qui sont motivés par des préoccupations humanitaires et les autres. Ainsi, quelqu'un qui aide un membre de sa famille à fuir la persécution peut se voir refuser l'accès à une audience pour revendication du statut de réfugié ou perdre la résidence permanente, et cela sans possibilité d'appel.
- À l'égard de la protection des réfugiés, la nouvelle Loi apporte aussi des changements importants.
- La nouvelle Loi vise à accélérer le traitement des demandes de statut de réfugié. On a fixé un délai maximum de trois jours ouvrables pour se prononcer sur la recevabilité d'une demande (art. 100). En effet, la Loi prévoit que les demandes seront automatiquement réétérées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) si Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) n'a pas rendu de décision sur la recevabilité après trois jours [art. 100(3)]. La *LIPR* établit un nouveau système de regroupement, à la CISR, des décisions concernant les risques. Ainsi, tous les motifs liés à la protection seront désormais examinés au cours d'une seule audience devant la Section de la protection des réfugiés de la CISR au lieu de l'être par différents décideurs en différentes étapes.
- Dorénavant, la majorité des audiences des demandes de statut de réfugié auront lieu devant un seul commissaire (art. 163) au lieu d'un tribunal constitué de deux commissaires. Une Section d'appel des réfugiés veillera à l'unification de la jurisprudence. La question de la formation et de l'expertise des commissaires n'en devient donc que plus cruciale. Le

ministre a récemment annoncé le report de la mise en œuvre de la Section d'appel des réfugiés, du fait de l'importance de l'arrière accumulé. La *LIPR* élargit les motifs pour lesquels la demande de statut de réfugié sera irrecevable [art. 101(f)]. Les demandes d'appel à la Section d'appel des réfugiés, D'ailleurs, pour ces mêmes motifs, la Section de la protection des réfugiés ou la Section d'appel des réfugiés pourront, à n'importe quelle étape de l'étude de la demande, procéder à l'interruption de la demande d'asile (art. 103). De plus, le contrôle sécuritaire des demandeurs du statut de réfugié sera désormais effectué dès que la personne revendiquera ce statut. En ce qui a trait aux demandes multiples, pour décourager ce que le gouvernement appelle « la porte tournante », la *LIPR* prolonge de 90 jours à six mois le délai après lequel une nouvelle revendication peut être présentée.

La *LIPR* établit l'examen des risques avant renvoi (ERAR) (art. 112). Ce nouveau mécanisme permettra aux revendicateurs multiples, aux reven-dicateurs déboutés, aux personnes qui sont déclarées non admissibles pour motif de grande criminalité, de sécurité, d'atteinte aux droits de la personne ou de criminalité organisée, lorsqu'il y a de nouveaux éléments de preuve, d'être évaluées en fonction des motifs prévus par la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés et de la Convention des Nations Unies contre la torture de 1984. Toutefois, les personnes qui ne peuvent être réétérées à la CISR pour motifs de sécurité n'auront pas accès au processus de détermination du statut de réfugié et l'ERAR ne

# La loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

Estibalitz Jimenez  
étudiante au doctorat  
en criminologie, Université  
de Montréal

et  
François Crépeau  
professeur de  
droit international,  
Université de Montréal  
et directeur  
de la Revue québécoise  
de droit international

La Loi sur l'immigration de 1978 a fait l'objet de deux refontes majeures et a été modifiée à plus de 30 reprises. On l'a dite trop complexe, difficile à comprendre et pas assez souple pour réagir efficacement. La promulgation d'une nouvelle loi, *la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), visait à combler ces lacunes. La LIPR a obtenu la sanction royale le 1<sup>er</sup> novembre 2001 et est entrée en vigueur le 28 juin 2002, sauf son volet relatif à la création de la Section d'appel de l'immigration.

La LIPR est divisée en quatre grandes parties : l'immigration au Canada, la protection des réfugiés, l'exécution de la Loi et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La distinction claire entre les questions d'immigration et la protection des réfugiés a reçu un accueil favorable : on espère que cette distinction législative sera respectée dans la pratique.

La LIPR est une législation-cadre, c'est-à-dire une loi qui se borne à poser des principes généraux en laissant au gouvernement le soin de les développer en utilisant son pouvoir réglementaire. Ainsi, même si la LIPR énonce les principes et les éléments principaux des programmes d'immigration et de protection des réfugiés (les obligations et les droits des résidents permanents, des personnes protégées et des étrangers cherchant à entrer au Canada ou y résidant, les dispositions d'immigration, les dispositions en matière de protection et d'exécution, etc.), elle laisse aux règlements le soin de couvrir de nombreuses règles importantes. Les domaines réservés aux règlements sont, notamment, la sélection des immigrants, le contrôle, le statut de résident permanent, l'interdiction de territoire, la détention et la mise en liberté, les sursis, l'examen de la recevabilité des demandes d'asile par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, l'examen de risque avant renvoi, les obligations des transporteurs, etc. Le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR) et même le

Comité sénatorial permanent des affaires, des sciences et de la technologie, entre autres, se sont dit inquiets face au vaste pouvoir de réglementation que la Loi confère au ministre. Car si la Loi prévoit (art. 5.2) que tout projet de règlement doit être déposé devant chaque chambre du Parlement, le paragraphe 5(3) indique qu'il ne serait pas nécessaire de déposer de nouveau un projet de règlement devant le Parlement même s'il a subi des modifications. Des modifications pourront donc être apportées sans que le Parlement ait à les étudier.

Plusieurs améliorations incorporées à la LIPR ont reçu un accueil favorable. De nouvelles dispositions permettent de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 60, art 67(1) c). La loi renferme une définition distincte du résident permanent, qui établit une distinction entre les résidents permanents et les autres ressortissants étrangers (art.2) : on reconnaît d'avantage les droits des résidents permanents, ce qui favorise leur intégration au Canada. On prévoit de nouveaux critères de sélection pour attirer un grand nombre d'*immigrants indépendants* hautement qualifiés. La catégorie de la *famille* a été élargie et modifiée : on y inclut les conjoints de fait et les partenaires de même sexe (art. 12). L'âge maximum des personnes à charge pouvant être parvenues est passé de 18 à 21 ans; l'âge minimum du répondant est passé de 19 à 18 ans; la durée de l'engagement lié au parrainage du conjoint est réduite de dix à trois ans; on élimine la non-admissibilité pour motif de fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé dans le cas du parrainage du conjoint, du partenaire et des enfants à charge.

La ministre de l'Immigration et de la Citoyenneté de l'époque, Mme Elinor Caplan, qualifiait avec fierté la nouvelle loi de « dure ». En effet, la LIPR contient des dispositions très sévères à l'égard des personnes que l'on soupçonne de constituer un danger pour la sécurité publique, de ne pas respecter



La nature des politiques et programmes manitobains a beaucoup évolué au cours des cinq dernières années. Bien que nous restions près de nos racines en assurant un soutien à la coordination et au développement, nous avons en plus adopté un rôle plus actif. L'analyse de l'efficacité des approches et de la pertinence des interventions est une lourde responsabilité pour les compétences provinciales. L'innovation est un impératif d'un environnement dynamique comme le nôtre, où l'immigration représente une réponse toujours plus intéressante aux enjeux économiques régionaux. À l'échelle du pays comme de notre province, nous devons trouver un moyen de distribuer les niveaux d'immigration annuelle de façon plus uniforme. Le programme de candidats provinciaux, actuellement en vigueur dans sept provinces, représente une solution viable qui gagnerait à être examinée dans le contexte de la concurrence mondiale pour les travailleurs spécialisés.

Le Manitoba continuera de rechercher des partenariats ainsi que des moyens novateurs de communiquer les avantages du Manitoba et de sélectionner. Le Manitoba examine les objectifs d'immigration nationaux de concert avec le gouvernement fédéral et lui fournit son expertise pour le guider vers un programme d'immigration sensible aux priorités provinciales. Alors que nous n'avons accueilli que 4 500 immigrants en 2001, notre objectif demeure 3,8 % du total national, soit la proportion manitobaine de la population canadienne. Nous devons continuer d'étudier de nouvelles initiatives relativement à toutes les catégories d'immigrants pour augmenter notre niveau de participation et améliorer notre proportion de rétention par des programmes efficaces d'établissement.

L'intégration, l'information et l'aiguillage des administrations locales sur les questions de sélection et d'immigration propres à notre région représentent un exemple de plus du réel intérêt du Manitoba à attirer et à conserver des familles nouvelles. Notre stratégie mise sur une réponse efficace aux préoccupations les plus vives des immigrants potentiels, comme l'emploi, le coût de la vie, la sécurité, et l'éducation des enfants.

### *En 1998, le Manitoba est devenu l'une des trois seules provinces à assurer l'élaboration et la prestation de ses propres programmes d'établissement.*

d'un soutien considérable provenant tant de la collectivité que des fournisseurs de services. La nature des activités du Manitoba a beaucoup changé sur une courte période. Dans le domaine de la sélection des candidats, la catégorie des candidats provinciaux devient de plus en plus décisive dans l'atteinte des objectifs annuels provinciaux d'immigration. Cette catégorie fournit actuellement près de 80 % des candidats

L'accent mis sur l'intégration et l'établissement des nouveaux arrivés sont des facteurs tout aussi importants de l'augmentation des niveaux d'immigration. En 1998, le Manitoba est devenu l'une des trois seules provinces à assurer l'élaboration et la prestation de ses propres programmes d'établissement. Notre capacité d'assumer ce rôle crucial a évolué. L'entrée sur le remaniement concernant les services d'établissement s'est révélée avantagieuse pour toutes les parties concernées et nous a par ailleurs permis d'élaborer une approche propre au Manitoba. Sur les assises de la capacité et du soutien de ses organisations locales, le Manitoba a bâti un système de subventions et de consultations orienté sur son réseau coordonné et plurisectoriel de prestation de services. Un réseau de groupes de travail gouvernementaux et non gouvernementaux assure la souplesse de la programmation et représente une tribune crédible de résolution des questions difficiles. L'établissement et la formation linguistique aux adultes sont des ingrédients essentiels au bien-être initial et continu des personnes, des familles et des collectivités nouvelles. Jusqu'ici, nous avons eu une expérience très positive, qui a été le point de mire de nombreuses conférences nationales.

admis au Canada, une augmentation de 500 % depuis sa création en 1998. Le programme des candidats provinciaux est particulièrement intéressant parce qu'il permet au Manitoba d'établir des critères de sélection propres aux impératifs de notre économie et de notre marché du travail. Une autre caractéristique de la politique manitobaine en matière d'immigration est notre approche équilibrée. La composition économique est élargie par les programmes de candidats provinciaux, de regroupements familiaux continus et d'aide humanitaire aux réfugiés paratrainés conjointement par le gouvernement fédéral et le secteur privé. Dans leur ensemble, ces programmes, parmi d'autres, sont au cœur de notre approche spéciale et nous confèrent un « avantage » comme choix de destination. « L'avantage du Manitoba » désigne de nombreux facteurs qui influencent de façon positive les mouvements des migrants. Le soutien à l'immigration assuré par les secteurs public et privé envoie un message clair d'acceptation et d'accueil aux personnes qui songent au Manitoba comme destination de migration. Les collectivités ethnoculturelles et leurs infrastructures représentent des liens culturels et linguistiques communs qui favorisent

# Les avantages du Manitoba — Opportunités et diversité

Gerry Clement  
Sous-ministre adjoint  
Division Immigration et  
Multiculturalisme  
Travail et Immigration  
Manitoba

*Le Manitoba a tracé son propre chemin, à plusieurs égards, relativement à l'immigration, et à l'intégration.*

Lors d'une récente conférence nationale organisée par Metro-polis Canada, j'ai eu le plaisir de partager le podium avec les représentants des ministères provinciaux de l'immigration du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. En guise d'introduction, j'ai souligné qu'à nous quatre, nous représentons environ 92 % de l'immigration canadienne en 2001. Lorsque j'ai précisé que le Manitoba représentait 2 % de ce chiffre, des rires ont fusé dans l'auditoire. Cependant, en m'étendant sur l'évolution des politiques novatrices propres au Manitoba, j'ai fait comprendre à l'auditoire le lien entre immigration et peuplement, d'une part, et prospérité économique et identité sociale, d'autre part, où l'importance que cet enjeu prend à nos yeux.

Certaines provinces n'ont que récemment compris l'importance de l'immigration et de son apport potentiel au marché du travail et à la croissance démographique. Le Manitoba, en revanche, promeut sa participation à l'immigration depuis la promulgation de la *Loi sur l'immigration* de 1976.

Nous avons d'abord nommé un agent principal d'immigration fédéral-provincial au sein de notre division, ainsi qu'un chercheur en démographie, pour étudier des solutions possibles. En 1980, grâce à une entente Canada-Manitoba visant l'accueil de réfugiés ayant des besoins spéciaux, notre province a donné tout son sens à la notion de pouvoirs partagés en immigration, définie dans l'article 95 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867.

Au cours des deux décennies suivantes, les administrations provinciales successives ont toutes reconnu l'apport de l'immigration aux divers secteurs de notre économie. Nous avons mis à l'essai des initiatives novatrices, bien que de modeste envergure, visant à tester de nouvelles orientations pour l'intégration et l'établissement des nouveaux arrivants. Entre le milieu des

années 80 et le début des années 90, le rôle du Manitoba en matière de services d'immigration s'est accru du point de vue de ses capacités de coordination et de collaboration. Nous avons mis sur la formation linguistique et les infrastructures communautaires pour appuyer les programmes d'intégration. Toujours heureux de découvrir de nouveaux modèles de prestation de services, nous avons collaboré avec nos homologues du fédéral, si bien que notre province est devenue une pépinière de nouveaux programmes communautaires. Au cœur de ces modèles novateurs se trouvent des immigrants auxquels les programmes traditionnels ne pouvaient bénéficier. Si j'ai fait cet historique de la réaction manitobaine aux politiques fédérales, c'est pour rehausser la compréhension de notre orientation actuelle. Le Manitoba a tracé son propre chemin, à plusieurs égards, relativement à l'immigration et à l'intégration.

L'atteinte de nos objectifs présuppose l'ouverture au changement, comme ce fut le cas lors de la création de la division Immigration, moment décisif pour l'avancement de nos objectifs à long terme, qui nous a permis de mettre sur pied des cours de langue pour adultes et de regrouper les actives d'établissement et d'immigration sous un seul service, de façon à favoriser la cohérence et l'efficacité du programme.

Nous avons officialisé nos objectifs et orientations par la signature de l'Entente Canada-Manitoba en matière d'immigration en 1996. Sur les assises d'un cadre national, les gouvernements fédéral et provincial ont continué à réorienter la prestation des services d'établissement et la sélection des travailleurs spécialisés vers le programme Candidats du Manitoba. Le Manitoba a conclu des ententes dans ces deux domaines en 1998, tirant parti d'une infrastructure efficace, d'une grande expérience en élaboration et prestation de programmes et



# Le projet Metropolis

L'immigration touche la plupart des aspects de la politique gouvernementale. C'est pourquoi, les questions de politique de l'immigration doivent être traitées d'un point de vue horizontal, en tenant compte des perspectives économiques, culturelles, de santé et bien d'autres. Depuis sa création, le projet Metropolis s'est penché sur ce sujet en organisant sa structure autour d'un regroupement de neuf ministères et organismes fédéraux (bientôt douze). Bien que ces derniers soient ses principaux partenaires, le projet compte aussi d'autres intervenants, comme des provinces, des municipalités et des organisations non gouvernementales (ONG).

Le projet Metropolis a été lancé en 1996 avec pour objectif d'améliorer les politiques gouvernementales sur la gestion des migrations et la diversité dans les grandes villes. Il cherche à améliorer la capacité de recherche des universités et à concentrer la recherche sur les questions cruciales en matière de politiques gouvernementales et sur les options. Sur la scène politique, Metropolis favorise l'utilisation de la recherche dans la prise de décision. Fondamentalement, Metropolis tend à favoriser le changement de culture parmi les chercheurs et les responsables de l'élaboration des politiques partenaires du projet.

Le projet Metropolis a utilisé différents moyens pour faciliter le transfert des connaissances entre la recherche universitaire et les politiques gouvernementales, notamment par le biais de ses conférences annuelles et de sa Série de conversations Metropolis. De plus, Metropolis est actuellement en train de mettre au point un nouvel outil de transfert des connaissances, à savoir le Programme d'études sur la migration et la diversité qui sera lancé par l'Institut Metropolis à l'automne 2002. Ce programme complet comprend treize cours couvrant des sujets qui vont de l'immigration clandestine organisée à la sécurité en passant par l'éducation. Les cours, élaborés à partir des connaissances tirées de la recherche ainsi que de l'expérience des décideurs et des intervenants de la communauté,

seront offerts aux fonctionnaires des trois paliers de gouvernements et aux responsables d'ONG, notamment aux analystes de politiques et aux agents de programmes.

Au Canada, le regroupement fédéral offre un financement de base aux Centres d'excellence universitaires situés à Montréal, Toronto, Edmonton et Vancouver. Chaque centre est un partenaire impliquant un total de quinze universités. Avec plus de 200 chercheurs actifs, les quatre Centres d'excellence sont reconnus comme des groupes de réflexion de premier rang dans le domaine de l'immigration.

Le projet Metropolis comprend aussi un volet international. Il s'agit du plus grand réseau de recherche sur les politiques gouvernementales dans le monde pour les questions d'immigration et d'intégration. Il compte 5 000 partenaires de plus de 20 pays provenant des gouvernements, des universités et des organisations internationales (p. ex. : la Commission européenne, le groupe de la politique en matière de migration et l'Organisation internationale pour les migrations). Le réseau international est très actif dans son domaine. La Septième conférence internationale de Metropolis se tiendra à Oslo, en Norvège, du 9 au 13 septembre 2002.

Le 1<sup>er</sup> avril 2002, Metropolis a lancé une nouvelle phase d'activités de cinq ans. Dans le cadre du nouveau mandat du projet, les Centres d'excellence ont convenu de consacrer une partie de leurs subventions à des recherches sur des questions prioritaires prédéterminées. Ces questions peuvent être consultées sur le site Web de Metropolis. Dans sa deuxième phase, Metropolis espère aussi contribuer à la création d'un cinquième Centre d'excellence dans les provinces Atlantiques, à Halifax ou à Moncton.

Le réseau des sites Web de Metropolis, à l'adresse [www.metropolis.net](http://www.metropolis.net), regroupe de l'information sur le projet Metropolis, ses Centres d'excellence, son futur Institut et ses activités passées ou à venir.

# La communication et la cohésion sociale après les événements du 11 septembre

**Laurent Marcoux**  
**Directeur général**  
**Direction de la recherche**  
**Communication Canada**

Dans la foulée des événements désastreux du 11 septembre, certains Canadiens se sont dits préoccupés du fait que les attaques terroristes aux États-Unis pourraient avoir un impact négatif sur la cohésion sociale du pays. Divers ministères du gouvernement du Canada ont donc tenté de savoir si ces événements avaient engendré du racisme ou une attitude négative envers les immigrants.

Par conséquent, Environics a mené six groupes de discussion de même qu'un sondage auprès de 2003 Canadiens vers la fin novembre et au début décembre 2001, à la demande de Patrimoine canadien, de Citoyenneté et Immigration Canada, et de Communication Canada. Dans l'ensemble, les résultats de la recherche ont montré que la cohésion sociale du pays, en ce qui a trait à la tolérance, demeure plutôt bonne.

La composante quantitative de la recherche indique nettement que les Canadiens ont généralement une attitude assez positive envers les minorités de même que leur contribution au pays. En effet, neuf Canadiens sur dix (92 %) se sentent à l'aise avec des gens issus de différents groupes ethniques dans des situations sociales. De plus, 83 % croient que les représentants de groupes ethniques et culturels différents enrichissent la culture canadienne.

Les attitudes envers l'immigration appuient également l'opinion voulant que l'intolérance ne se répande pas au sein de la population en général. Il convient en effet de noter que le pourcentage de Canadiens qui croient que nous laissons trop d'immigrants entrer au Canada (36 % en décembre 2001) a chuté considérablement par rapport à ce qu'il était cinq ans auparavant (46 % en janvier 1996), et ces chiffres ne sont pas très différents statistiquement des pourcentages notés récemment.

Bien qu'aujourd'hui, la diversité qui caractérise manifestement la société canadienne représente un élément de fierté pour les Canadiens, la recherche montre également que d'après ces derniers, on observe toujours de l'intolérance au pays. De surcroît, plus de la moitié de la population (56 %) croit que la discrimination envers les personnes de couleur représente un problème au Canada. En plus, certains participants aux groupes de discussion ont affirmé qu'il continue d'exister un courant sous-jacent de racisme et de discrimination dans notre société.

Toujours selon la recherche, les Canadiens croient que le gouvernement du Canada a un rôle à jouer dans la lutte contre le racisme, par l'entremise d'outils d'éducation et de communication. Or, le fait de combattre le racisme à l'aide de la publicité et d'autres méthodes de communication exige une approche nuancée. Par exemple, la recherche laisse supposer que les personnes vivant dans de grandes communautés tendent à être plus tolérantes que celles qui vivent dans des communautés à la population plus restreinte. Mais nous savons également que les personnes vivant dans de petites communautés sont plus difficiles à joindre que les personnes habitant des centres urbains où se trouve une forte concentration de médias.

En outre, cette recherche montre que même si, en général, les Canadiens semblaient se fier davantage à la télévision pour obtenir de l'information relative aux événements du 11 septembre, ceux qui sont bien nantis et instruits recherchaient plutôt l'information dans les journaux. C'est donc dire qu'il faut utiliser différents médias pour que l'information parvienne dans tous les groupes démographiques.

Ce projet de recherche met en lumière la nécessité de lever le voile sur les causes premières de formes latentes de discrimination et élabore des méthodes pour les combattre. Une telle recherche se révèle nécessaire pour déterminer à la fois les stratégies que le gouvernement peut utiliser dans le but de combattre l'intolérance au pays ainsi que les sortes de stratégies qui contribueront le mieux à la promotion de la cohésion sociale au Canada.



## Le parrainage et les droits à l'égalité des femmes immigrantes

l'intégration sociale et leur contribution à l'économie tiennent-ils compte du travail non rémunéré et des obligations familiales des immigrantes?

L'intégration des rapports sociaux entre les sexes dans le programme stratégique de recherche sur les politiques exige que l'on s'attaque à de nouveaux défis conceptuels. Il est notamment essentiel d'adopter un point de vue transnational – comprenant de la recherche dans les pays d'accueil et les pays d'origine – pour étudier la façon dont le rapport entre les sexes et les identités change selon les expériences de migration et de fuite, aussi bien que la façon dont les rapports sociaux entre les sexes peuvent influencer les réseaux de soutien social des migrants, les contributions économiques et la participation à la vie civile dans les lieux d'établissement et les lieux d'origine. La recherche doit aussi analyser les politiques gouvernementales proposées à partir d'un angle favorisant la sensibilité à la problématique homme-femme. Par exemple, comment le sexe d'une personne peut-il rendre la revendication du statut de réfugié plus difficile à la frontière canadienne? Et comment les politiques gouvernementales qui encouragent les nouveaux immigrants à s'établir dans de petites villes où la population immigrante est plutôt absente affectent l'accès des immigrantes aux occasions d'emploi et de formation et augmentent leur isolation sociale?

d'emploi et de formation et augmentent leur isolation sociale?

Il faut également déployer une diversité de méthodes de recherche. Par exemple, de nouvelles données statistiques, telles que l'Enquête longitudinale après des immigrants du Canada, permettront aux chercheurs de suivre le progrès de tous les membres d'un foyer d'immigrants. La recherche quantitative peut aussi aider à comprendre en quoi le sexe d'une personne, le statut d'immigrant ou le statut de minorité visible touchent l'emploi et le revenu. Les méthodes qualitatives – comme l'interview en profondeur – sont nécessaires pour bien comprendre des questions comme : « Comment les immigrants et les immigrantes interprètent-ils eux-mêmes leur propre expérience du marché du travail? » et « Comment les immigrantes, en tant que premières prestataires de soins familiaux, mobilisent-elles des réseaux sociaux pour composer avec les questions de gestion de la santé? En fin de compte, comme c'est toujours le cas au Canada, la géographie a de l'importance! En effet, les différences qui existent dans le contexte de la réception et de l'adaptation des immigrants, selon la région et le type d'environnement urbain, exigent des études de cas comparatives de divers endroits – qui sont coûteuses et chronophages –, de façon à dévoiler la variété de circonstances et de résultats dont il faut tenir compte relativement à l'élaboration de politiques de façon adaptée aux contextes local et régional.

## References

- Badets, J. and D. Howatson-Lee (1999) "Recent immigrants in the workforce," *Canadian Social Trends* (52, spring): 16-22 (Statistics Canada: cat. 11-008-XPE).
- Boyd, M. (1997) "Migration policy, female dependency and family membership: Canada and Germany," in P. Evans and G. Wekerle (eds.), *Women and the Canadian Welfare State: Challenges and Changes*. Toronto: University of Toronto Press, 142-169.
- Canada, Citizenship and Immigration Canada (CIC) (2001) *Canada's Recent Immigrants: A Comparative Portrait Based on the 1996 Census*. Prepared by Informeteca Ltd. Ottawa: CIC, Strategic Policy, Planning and Research (cat. MP22-20/1-2001E).
- Preston, V. and J.C. Cox (1999) "Immigrants and employment: a comparison of Montreal and Toronto between 1981 and 1996," *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales* XXII (1/2): 87-111.
- Preston, V. and G. Man (1999) "Employment experiences of Chinese immigrant women: an exploration of diversity," *Canadian Woman Studies/Cahiers de la femme* 19: 115-122.
- Trulove, Marie (2000) Services for immigrant women: an evaluation of locations, *Canadian Geographer / Le géographe canadien* 44 (2): 135-151.

# Les femmes, les rapports sociaux entre les sexes et l'immigration :

## perspectives et défis

Damaris Rose  
Institut national de la recherche scientifique

Valerie Preston  
Université York

Isabel Dyck  
Université de la Colombie-Britannique

Le présent article s'inspire d'un long rapport qui sera bientôt publié par le *Strategic Workshop on Immigrant Women : Making Place in Canadian Cities* – un réseau de chercheurs (comprenant les auteures ci-dessus) au sein du projet Métropolis. Pour de plus amples renseignements, veuillez vous adresser à damaris.rose@inrs-ucs.quebec.ca.

Les façons dont les individus et les familles expérimentent les processus d'immigration, d'établissement et d'intégration sociale sont essentiellement formées à partir des rapports sociaux entre les sexes.

Les rapports entre les deux sexes et les identités sont malléables. Par exemple, des expériences de migration et d'établissement peuvent mener à des changements significatifs relativement aux rôles social et économique des femmes et des filles, des hommes et des garçons, ou renforcer les identités sexuelles du pays d'origine.

Si l'on veut que la recherche portant sur l'établissement et l'intégration des immigrants génère de la connaissance pertinente à la politique gouvernementale, elle devra intégrer rigoureusement la dimension des rapports sociaux entre les sexes. La subdivision des procédures de recherche et des analyses selon le sexe représente une étape de base cruciale, mais elle ne suffit pas. En effet, il faudrait également s'interroger sur la façon dont les politiques d'immigration et d'établissement réduisent-ils les inégalités entre les femmes et les hommes dans plusieurs secteurs ou créent-ils plutôt des barrières empêchant l'entière participation des immigrants à différentes sphères de la société canadienne? Les mesures adoptées pour évaluer la participation à la vie civile des immigrants, leur « succès » dans

## Les rapports sociaux entre les sexes dans la recherche sur l'immigration et l'intégration : un exemple

Voici des faits à examiner :

- Les nouvelles familles immigrantes s'en tirent moins bien économiquement parlant que celles qui ont immigré dans le passé (Preston et Cox, 1999).

- La participation à la population active des nouvelles immigrantes connaît un déclin comparativement à celle des immigrants et des femmes d'origine canadienne (Badets et Howatson-Lee, 1999).

- Les nouveaux immigrants qui ne connaissent pas au moins une des deux langues officielles au Canada sont beaucoup moins susceptibles d'intégrer la population active que ceux qui en connaissent au moins une; ce cas est d'ailleurs plus répandu chez les femmes que chez les hommes (Citoyenneté et Immigration Canada, 2001).

- Puisque les immigrants de la « catégorie de la famille » ne sont pas considérés comme « soutiens de famille », ils ne sont pas admissibles aux allocations, notamment l'allocation pour frais de garde, lorsqu'ils suivent des cours de langue ou des formations professionnelles (Boyd, 1997).

- L'accès des femmes à des formations professionnelles, à des cours de langue et à des postes vacants est aussi contraint, à cause des obligations familiales et de l'accès limité au transport, deux aspects auxquels nuit la séparation spatiale qui existe entre la maison et le lieu de travail (Boyd, 1997; Preston et Man, 1999; Truelove, 2000).

## Un programme de recherche prenant en considération les rapports sociaux entre les sexes aborderait l'intégration économique des immigrants sous l'angle de la famille et du foyer, plutôt que de s'attacher à l'individu. De plus, des méthodes de recherche qualitative et quantitative seraient adoptées pour étudier les liens entre les faits énumérés ci-dessus. En somme, la recherche aiderait à formuler des politiques qui soutiennent le développement et la reconnaissance du capital humain des immigrantes, et contribuerait ainsi à leur intégration à la population active.



## Références

- Jerome Black et Aleem Lakhani (1997), « Ethnic Racial Diversity in the House of Commons : An Analysis of Numerical Representation in the 35th Parliament », *Canadian Ethnic Studies*, Vol. XXIX, no 1, p. 1-21.
- Jerome Black (2000), « Minority Representation in the Canadian Parliament Following the 1997 : Patterns of Continuity and Change », Communication présentée à la Quatrième Conférence nationale de Metropolis, Toronto.
- Alain Pelletier (1991), « Ethnicité et politique » dans Kathy Megvrey (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accèsibilité*, vol. 7, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press, p. 111-177.
- Myer Siemiatycki (1998), « Immigration and Urban Politics in Toronto », Communication présentée à la Troisième Conférence internationale de Metropolis, Israël.
- Carole Simard (1991), « Les minorités visibles et le système politique canadien » dans Kathy Megvrey (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accèsibilité*, vol. 7, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press, p. 179-295.
- Carole Simard (1999), *La représentation politique des élus issus des groupes ethniques minoritaires à Montréal*, Cahiers de recherche no 8, Chaire Concordia-UQAM en études ethniques.
- Carole Simard (2001 a), *La représentation politique des élus issus des groupes ethniques minoritaires à Montréal*, Rapport de recherche remis au Conseil des relations interculturelles, Immigration et Métropoles.
- Carole Simard (2001 b), *Les élus issus des groupes ethniques minoritaires à Montréal : Perceptions et représentations politiques*, Communication présentée à la Sixième Conférence internationale de Metropolis, Rotterdam.
- Daiva Stasiulis et Yasmeen Abu-Laban (1991), « Partis et partis pris : La représentation des groupes ethniques en politique canadienne » dans Kathy Megvrey (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accèsibilité*, vol. 7, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press, p. 3-110.
- Dans une recherche de plus grande envergure effectuée en 2001 (2001 a), j'ai ensuite analysé la représentation des groupes ethniques et des minorités visibles dans seize villes du Québec, dont onze sont situées dans la région métropolitaine de Montréal; les cinq autres villes se trouvent hors de la zone métropolitaine et sont considérées comme des capitales régionales. L'analyse a porté sur les résultats des élections municipales tenues entre 1997 et 1999.
- Dans mon étude, j'ai établi un lien direct entre la concentration résidentielle des groupes ethniques et leur niveau de représentation. J'ai, par ailleurs, constaté l'absence relative des personnes des minorités visibles, loin derrière leurs collègues des autres groupes ethniques. À l'instar des autres échelons, ce sont les personnes d'origine européenne, notamment celles qui enregistrent les taux de représentation les plus élevés. Dans son étude sur la Ville de Toronto, Siemiatycki (1998) a également observé une surreprésentation des élus d'origine italienne et juive par rapport à leur présence dans la population.
- Quel est l'impact de la représentation politique des groupes ethniques sur la formulation de mesures qui les concernent directement? Ou encore, existe-t-il un lien entre le représentant ethniques sur la formulation de mesures qui les concernent directement?
- Si ils sont conscients d'être différents de leurs collègues d'origine majoritaire, ne croient pas pour autant qu'il faille revendiquer la mise en place de mesures particularistes, de nature ethnique. Pourtant bien au fait des embûches qui les guettent une fois élus, les conseillers municipaux
- de leurs collègues d'origine majoritaire, ne croient pas pour autant qu'il faille revendiquer la mise en place de mesures particularistes, de nature ethnique. Pourtant bien au fait des embûches qui les guettent une fois élus, les conseillers municipaux
- Au Canada, les problèmes relatifs à la participation des groupes ethnoculturels et des minorités visibles à la vie politique commencent à s'enrichir de la perspective comparative et interdisciplinaire élaborée par des chercheurs d'autres pays. De tels apports montrent l'importance d'examiner des expériences similaires aux nôtres dans le but de développer des études empiriques suffisamment étendues qui permettent la mise au jour de la variété des comportements et des activités politiques des groupes minoritaires.
- Au nombre de autres questions susceptibles d'augmenter la compréhension de la participation des groupes ethnoculturels et des minorités visibles à la vie politique canadienne, notons celle relative aux moyens d'accroître la représentation des groupes traditionnellement exclus du processus électoral et décisionnel, qui se révèle essentielle. En effet, ne s'agit-il pas là d'une mesure, parmi d'autres, favorisant la mise en œuvre de la démocratie de représentation?

# La participation des membres des groupes ethnoculturels et des minorités visibles à la vie politique

**Carolle Simard**  
Département  
de science politique,  
Université du Québec  
à Montréal

*...l'accès des groupes  
historiquement exclus des  
organes représentatifs et  
décisionnels est plus grand  
au palier municipal qu'aux  
échelons provincial  
et fédéral.*

**B**ien qu'on ne cesse de déplorer le peu d'écrits spécialisés sur la participation des membres des communautés ethnoculturelles et des minorités visibles à la vie politique, on note toutefois une hausse du nombre de travaux traitant de ce sujet et du niveau de la représentation de ces groupes dans les instances décisionnelles et parlementaires.

Dans cet article, nous examinerons quelques-unes des tendances actuelles à cet égard. Nous ferons ensuite état des lacunes les plus évidentes dans ces études et présenterons quelques pistes de recherche prometteuses. Notre survol ne concerne donc que la participation politique structurée.

Parmi les travaux traitant de la participation politique des groupes ethnoculturels et des minorités visibles, on en compte plusieurs qui renvoient à l'exercice du droit de vote, au militantisme dans les partis politiques et au fait de briguer un poste d'élu, tant aux paliers fédéral et provincial que municipal et scolaire. Ces questions sont examinées dans de nombreux pays d'immigration, notamment au Canada, aux États-Unis, en Europe (entre autres en France, en Belgique, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas), ainsi qu'en Israël, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Règle générale, on constate que la participation politique des immigrants de première génération est faible dans la plupart de ces pays. Au nombre des facteurs les plus souvent mentionnés pour expliquer un tel état de fait, on retrouve la discrimination et les obstacles auxquels se heurtent les membres des groupes traditionnellement exclus du pouvoir politique; la teneur des partis politiques traditionnels à l'égard des nouveaux arrivants; et l'absence de structures censées encourager les membres des groupes ethnoculturels et des minorités visibles à participer au processus électoral.

Au Canada, les travaux de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis politiques,

créée en 1989, ont permis de mettre à jour les données relatives à la présence des membres des groupes ethnoculturels et des minorités visibles dans l'enceinte fédérale (Pellétier 1991, Stasiulis et Abu-Laban 1991, Simard 1991). Plus récemment, Black et Lakhani (1997) ont par ailleurs constaté une augmentation significative de la représentation des minorités ethniques et visibles chez les députés fédéraux. Dans l'ensemble, la représentation numérique des personnes issues des groupes minoritaires concorde assez bien avec leur présence dans la population en général; par contre, les membres des minorités visibles demeurent carrément sous-représentés par rapport à leur poids démographique. La représentation politique des groupes ethniques peut s'effectuer à d'autres échelons : provincial et municipal, notamment. Étant donné la très forte présence des groupes ethniques dans les grandes villes canadiennes, d'autres chercheurs ont étudié leur niveau de représentativité au sein des conseils municipaux. La question de la solidarité a également été soulevée pour savoir si la présence quantitative donnait lieu à des formes diverses d'action concertée autour d'intérêts ethniques. On admet généralement que l'accès des groupes historiquement exclus des organes représentatifs et décisionnels est plus grand au palier municipal qu'aux échelons provincial et fédéral. La conclusion de l'étude que j'ai publiée en 1999 sur la Ville de Montréal va dans ce sens. En prenant en compte des facteurs tels que la concentration résidentielle de certains groupes ethniques, la taille généralement plus petite des unités électorales, les coûts peu élevés afférents à une campagne électorale et une structure de partis généralement plus souple qu'aux autres échelons, j'ai constaté que la présence des groupes ethniques minoritaires est moins aléatoire à l'échelon municipal.



## Les 21 et 22 septembre 2002

### *Integration and Fragmentation in Canada and the United States*

Association for Canadian Studies in the US (ACSSUS)

(Ottawa)

Le colloque explorera comment les gens et les endroits au Canada et aux

États-Unis ont été, sont et seront réunis et divisés en raison de reconfigurations économiques, technologiques, politiques et sociales. Ce colloque multidiscipli-

plinaire et interdisciplinaire fournira un forum intime qui permettra aux Américains et aux Canadiens de comparer leur recherche et leurs perspectives

et qui renforcera les liens entre les Canadienistes américains et leurs collègues canadiens. Pour obtenir de plus amples renseignements, visitez le site Web

de l'ACSSUS à l'adresse <http://www.uottawa.ca/academic/arts/cdn/acsusincanada.htm>

## Printemps 2003

### *Sixième conférence nationale de Metropolis*

Edmonton (Alberta)

Au cours des cinq dernières années, la conférence nationale annuelle du projet

Metropolis est devenue un lieu de rassemblement national essentiel pour les

décideurs gouvernementaux, les chercheurs et les intervenants non gouverne-

mentaux qui souhaitent analyser la base de connaissances éclairant les poli-

tiques et programmes qui permettent de gérer la migration, d'intégrer les

immigrants et les minorités et de gérer l'incidence de l'immigration et de la

diversité sur la vie urbaine. La conférence de 2003 devrait se tenir au printemps

2003 à Edmonton. Veuillez vous rendre à l'adresse [www.canadametropolis.net](http://www.canadametropolis.net)

pour obtenir de l'information à jour sur les dates et le programme.

### **Nouvelle source d'information sur les migrations**

Établi à Washington, D.C., le *Migration Policy Institute* (MPI) vient de donner le coup d'envoi à une nouvelle initiative d'importance : la Migration Information Source (la Source). Cette ressource en ligne propose des données précises et à jour sur les questions des migrations et des réfugiés à l'adresse [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org).

À mesure que les débats entourant les migrations internationales se polarisent, l'exactitude des données n'en devient que plus essentielle. Ce site Web propose les données et l'analyse nécessaires pour comprendre les défis des migrations internationales et élaborer les politiques qui permettront de les relever. La Source rassemble des données dans une base en ligne facile d'utilisation et les présente accompagnées de graphiques limpides et d'explications concises. Des rapports provenant d'experts analystes du monde entier replacent ces données dans un contexte politique actuel.

### **Les luttes pour l'affirmation d'une citoyenneté urbaine**

« La centralité de l'espace urbain comme source de conflits a été mise en évidence lors d'une recherche que nous avons menée en 1997 auprès des cadres supérieurs des 35 municipalités de palier supérieur et inférieur de gouvernement, dont faisait alors partie l'agglomération torontoise. Nous avons tâché de savoir s'il y avait déjà eu des conflits entre des groupes ethniques et l'administration municipal. Nous avons alors appris que 17 des 35 municipalités avaient eu au moins à faire face une fois à une telle situation. [...] Un fait révélateur : les conflits les plus passionnés sont nés après que des immigrants et des minorités ont tenté d'exprimer collectivement et culturellement leur identité par le biais des lieux de culte, des environnements commerciaux, des installations récréatives et des centres communautaires. L'espace et la planification urbains permettent donc d'exprimer l'identité d'un groupe culturel donné, alors que les services municipaux spécifiquement destinés à chaque citoyen ne le permettent pas. Pour toutes ces raisons, l'espace urbain est devenu le champ de bataille des droits du citoyen dans l'agglomération torontoise. »

Engin F. Isin et Myer Siemiatycki, *« Making Space for Mosques: Struggles for Urban Citizenship in Immigrant Toronto »*, p. 196-197, tiré du livre de Sherene H. Razack (dir.) *Race, Space and the Law: The Making of White Settler Society*, Toronto, Between the Lines, 2002.



Toutefois, le type de « cocktail » qui prévaut en matière d'éducation à la citoyenneté dans divers établissements scolaires est encore difficile à évaluer, alors même que certains critiquent déjà ce mouvement à partir de perspectives opposées. En effet, pour beaucoup de membres du groupe majoritaire qui s'opposaient déjà à l'éducation multiculturelle ou interculturelle, la considérant comme un facteur de division scolaire et sociale, l'éducation à la citoyenneté, qui est tout aussi pluraliste et d'avantage ouverte aux dimensions mondiales, est peu susceptible de répondre à leurs inquiétudes quant à l'affaiblissement de la fonction intégratrice de l'école. Pour certains porte-parole des minorités, à l'inverse, l'accent mis sur la cohésion sociale légitimerait le retour en force du bon vieux assimilationnisme culturel, alors que le caractère fortement normatif de l'éducation à la citoyenneté contribuerait à masquer les rapports de pouvoir et les inégalités qui marquent encore les sociétés d'aujourd'hui. Dans certains contextes, notamment en Ontario, le fait que le retour en force de l'éducation à la citoyenneté a coïncidé avec une remise en question des politiques antiracistes et d'équité ethnoculturelle vient conforter leur position. Diverses analyses comparatives des choix pédagogiques prévalant au sein des divers programmes et des conséquences de ce mouvement sur la prise en compte de la diversité en milieu scolaire s'imposent donc.

Marie Mc Andrew s'est vu décerner le Prix Donner 2002, prestigieuse distinction attribuée à l'auteur du meilleur livre sur la politique gouvernementale canadienne, pour son ouvrage intitulé *Immigration et diversité à l'école : le débat québécois dans une perspective comparative*, publié par Les Presses de l'Université de Montréal.



sont pas motivées par une logique d'égalité des chances pour les clientèles défavorisées (comme c'est le cas des écoles afrocentristes), mais visent plutôt à maximiser la contribution de la scolarisation des jeunes à la reproduction linguistique, culturelle et identitaire de la communauté d'origine. En effet, alors que l'école publique n'a que partiellement contribué à être pluraliste et qu'elle n'est encore souvent commune que *de jure*, certains y voient le retour aux clivages du passé, où ethnicité et structures scolaires coïncidaient étroitement. Toutefois, dans la mouvance idéologique actuelle, il est peu prévisible que les politiques gouvernementales visant la lutte à la ségrégation scolaire *de facto*, dont l'impact a été limité, également s'interrogent sur le réalisme que l'État néo-libéral ou conservateur, qui fait la promotion de la liberté de choix pour les parents dans leur ensemble, et élabore un discours idéologiquement défavorable aux écoles ethnoculturelles ou religieuses.

### Le retour en force de l'éducation à la citoyenneté

Face à cette multiplication presque inévitable des espaces scolaires et au sentiment diffus d'éclatement de la

révolution sur l'intégration scolaire actuelle et l'intégration sociale et économique future des jeunes issus de l'immigration font l'objet d'interprétations diversifiées, souvent contradictoires. Les opposants au libre choix en matière d'éducation – auxquels la recherche britannique donne partiellement raison – font valoir que cette réforme repose sur le postulat que tous les parents sont capables d'être des consommateurs éclairés. Or, l'expérience prouverait que seuls les parents favorisés ou appartenant au groupe majoritaire exercent leur possibilité de choix, ce qui laisserait les écoles pluriethniques ou défavorisées dans une situation plus défavorable que celle qui prévalait lorsque l'offre scolaire était étroite-ment régulée. À l'opposé, l'évaluation américaine des écoles à charte est plus mitigée. Elle montre, entre autres, que ces écoles sont massivement utilisées par les parents appartenant à des minorités raciales ou immigrantes en réaction aux limites perçues de l'école publique, même s'il est encore difficile de se prononcer sur l'impact à plus long terme de ce choix sur l'égalisation des chances scolaires. Ici encore, nous avons besoin de recherches canadiennes qui dépassent les simples prises de position idéologiques.

### La concurrence des offres scolaires

Toutefois, c'est d'abord dans ce qui a trait à la deuxième tendance émergente au sein des sociétés occidentales, celle de la concurrence des offres scolaires, que le débat fait rage. En effet, même si dans certaines provinces, notamment au Québec, l'influence de cet égard par le modèle français, on résiste à la marchandisation de l'éducation au nom de l'idéologie de l'école commune, l'espace scolaire devient de plus en plus complexe et diversifié. Cette évolution peut être attribuée à la multiplicité des besoins du marché du travail ou à l'influence grandissante reconnue aux parents au sein des établissements scolaires. De plus, ici comme ailleurs, la concurrence entre écoles et la liberté des parents de choisir le type de scolarité qu'ils préfèrent pour leurs enfants ont le vent dans les voiles sur le plan idéologique. Importé des États-Unis, le mouvement d'éducation à la carte (ou système des bons d'études) figure en effet au programme de nombreux partis politiques canadiens, même si aucune province ne l'a encore adopté dans toute son ampleur. Pour les tenants du libéralisme extrême en éducation, l'intervention étatique

*la plupart des gouvernements ont plutôt tendance à chercher à assurer la cohésion sociale par la promotion, au sein des établissements scolaires de toute nature, d'un ensemble de valeurs communes et larges, aujourd'hui renommé éducation à la citoyenneté. Un peu partout, on assiste à l'émergence de cette discipline au sein du cursus obligatoire des écoles*

Par ailleurs, les conséquences de la concurrence des offres scolaires sur l'intégration sociale des jeunes immigrants font également l'objet de débats. En effet, certains se questionnent sur l'appareil régain de popularité des écoles à caractère ethnoculturel ou religieux qui sont revendiquées et finissent par être mises sur pied. La raison? Les demandes ne

doit se limiter au minimum, soit à assurer la disponibilité des données sur la performance comparative des établissements. Et c'est par le choix des consommateurs que l'offre éducative doit être régulée, tant en ce qui concerne la survie des écoles que le type de pédagogie qu'elles proposeront. Les conséquences de cette seconde

# Les mutations des politiques scolaires au Canada et l'intégration des jeunes immigrants : quelques questions à approfondir

Marie Mc Andrew,  
Département d'études en  
éducation et d'administration  
de l'éducation, Université  
de Montréal et  
Immigration et Métropoles,  
Centre de recherche  
inter-universitaire de  
Montréal sur l'immigration,  
l'intégration et la  
dynamique urbaine

...il s'agit de produire davantage de données permettant de comparer les résultats des établissements ou ceux de clientèles spécifiques, et surtout de les rendre publiques afin de permettre aux parents, aux décideurs ou aux groupes de pressions de relever les inégalités et d'exiger les mesures appropriées.

On a souvent tendance à aborder la question de la scolarisation des jeunes immigrants

comme un champ spécifique, tant sur le plan de la définition des politiques, programmes et interventions que sur celui de l'évaluation des résultats. Il

existe aujourd'hui au Canada de nombreux écrits permettant de comparer les diverses provinces et, le cas échéant, les autorités scolaires locales. Il est ainsi possible de comparer les modèles de services qu'elles privilégient en matière d'apprentissage du français ou de l'anglais et de soutenir pédagogique aux jeunes immigrants; la place qu'elles réservent, au sein du système scolaire public, aux langues d'origine; l'arbitrage qu'elles privilégient entre les cultures majoritaire et minoritaires au sein du cursus et des normes scolaires; ou encore, les mesures qu'elles mettent en place pour assurer le développement

ment de relations harmonieuses entre les jeunes de toutes origines et la qualité de la participation des parents immigrants à la vie scolaire. L'intérêt de ces travaux, ainsi que leur utilité à court et moyen terme pour les décideurs et intervenants, ne fait aucun doute. Mais il faut bien reconnaître que ces travaux touchent, pour l'essentiel, à des questions dont nous débattons depuis que le Canada est un pays d'immigration, c'est-à-dire depuis sa création et même avant.

L'objet de cet article est tout autre. Au-delà de la poursuite de travaux propres à la question de la scolarisation des immigrants, il apparaît important de situer cet enjeu, d'abord, que nous ne le faisons habituellement, par rapport à l'ensemble en mutation du champ scolaire au Canada. Etant donné les restrictions d'espace, il sera uniquement question de trois mouvements importants dont les conséquences sur la mobilité scolaire des immigrants ou la socialisation des jeunes de toutes origines font l'objet d'interprétations diverses, voire même conflictuelles.

## La révolution de l'imputabilité

Le premier de ces mouvements, la révolution de l'imputabilité, que l'on désigne aussi comme celui de l'obligation d'atteindre des résultats, est d'abord apparu aux États-Unis, en réaction à l'échec des interventions égalisatrices des années 60. Graduellement, sa popularité s'est ensuite étendue à l'ensemble de l'Amérique du Nord. Se démarquant de la tendance des intervenants scolaires à justifier la sous-performance de certaines clientèles par des déterminants sociaux, l'idéologie de l'imputabilité ramène le balancier vers les explications liées au système d'éducation. En effet, bien que ses tenants reconnaissent généralement les difficultés particulières vécues par certains milieux, ils font valoir que, même à condition socio-économique et à concentration ethnique équivalentes, les différences de performance sont flagrantes, ce qui ne peut qu'amener à s'interroger sur les caractéristiques des écoles « qui font la différence ». La plupart du temps, l'approche demeure incitative : il s'agit de produire davantage de données permettant de comparer les résultats des établissements ou ceux de clientèles spécifiques, et surtout de les rendre publiques afin de permettre aux parents, aux décideurs ou aux groupes de pressions de relever les inégalités et d'exiger les mesures appropriées. Dans certains cas, toutefois – on l'a vu en Alberta et on en discute actuellement en Colombie-Britannique –, le mouvement d'imputabilité force les établissements dont la performance est inférieure aux objectifs à apporter des correctifs qui peuvent se solder par la fermeture de l'école et la répartition de son personnel et de ses clientèles dans d'autres milieux.

Créant souvent de la panique chez les intervenants scolaires qui craignent, entre autres, la démotivation des troupes ou une réaction purement cosmétique d'augmentation des performances scolaires, la popularité actuelle de l'obligation d'atteindre des



# Faits et chiffres 2001

Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) publie un rapport annuel sur la situation des immigrants et des réfugiés au Canada en 2001. Cette publication présente des statistiques générales sur l'immigration, notamment la répartition des immigrants par région de naissance, leur niveau de scolarité, leur maîtrise de la langue anglaise ou française, leur niveau de compétence linguistique et leur insertion de travail. Les données 2001 sont basées sur les données de l'année 2000, qui ont été mises à jour avec celles des années antérieures. Ce qui permet aux lecteurs d'observer l'évolution d'une population à l'heure de plus en plus multiculturelle. De plus, le rapport contient une analyse plus poussée sur le plan des attributs. Dans l'ensemble, ce document offre aux Canadiens un aperçu des gens qui ont immigré au Canada en 2001.

On pourra consulter ce document sur le site Web de CIC à l'adresse : <http://www.cic.gc.ca/francais/immigration/immigrat.asp>

hors Québec à attirer et à garder les nouveaux immigrants.

De façon plus générale, en accord avec la nouvelle Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et les règlements qui s'y attachent, CIC modernisera son mode de sélection pour les travailleurs qualifiés en remplaçant le modèle actuel fondé sur les professions par un autre basé sur des compétences flexibles et transférables permettant de réussir dans une économie changeante et axée sur le savoir. Ce changement aura certainement un impact positif sur l'établissement, l'intégration et la cohésion sociale si l'on considère que les immigrants, qualifiés et en mesure de s'adapter, auront plus de chance d'obtenir un emploi rapidement et en ayant moins recours au service d'aide à l'intégration. Par ailleurs, CIC, en partenariat avec l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC), a instauré un dialogue continu sur les politiques relatives à l'établissement et à l'intégration des immigrants et des réfugiés pour faciliter l'apprentissage et renforcer la capacité des organismes non gouvernementaux (ONG) dans le secteur de l'aide à l'établissement. Grâce à ce dialogue, les failles actuelles dans les services d'aide à l'intégration peuvent être identifiées et corrigées par des solutions créatives. La campagne *Le Canada, un pays pour nous tous!* vise à éradiquer la discrimination en célébrant la diversité et en cultivant, chez les adultes et les enfants, le sentiment que les nouveaux immigrants appartiennent au Canada et que le Canada leur appartient aussi. Enfin, le projet Metropolis et ses réseaux nationaux et internationaux offrent une expertise dont tous les paliers de gouvernement, les ONG et le secteur privé peuvent s'inspirer pour s'attaquer à ces enjeux d'un point de vue commun.

Ces initiatives, celles des différents intervenants ainsi que l'engagement de tenir compte des principes fondamentaux de la cohésion sociale, continueront à améliorer nos politiques de sélection et d'intégration.

nouveaux immigrants une aide continue à l'établissement qui commence à l'étranger, par l'envoi d'information aux immigrants, et se poursuit au Canada par des services d'adaptation et d'orientation en vue d'obtenir la citoyenneté. Au bout du compte, l'objectif de l'intégration est d'encourager les nouveaux immigrants à prendre entièrement part à la vie économique, sociale, politique et culturelle du Canada.

Pour maximiser l'apport que représentent les immigrants, une intégration économique et sociale réussie est essentielle, car elle leur permet d'atteindre leur plein potentiel et de participer à l'avenir du Canada. Mais les immigrants ont beaucoup de défis à relever, comme les difficultés qu'ils rencontrent sur le marché du travail. L'absence de méthodes d'évaluation des antécédents scolaires et de processus d'équivalence efficaces, ainsi qu'un soutien limité pour la formation linguistique en milieu de travail, sont autant de facteurs qui entrent en jeu dans l'écart entre le revenu et le taux d'emploi des immigrants comparativement à ceux des travailleurs nés au Canada.

Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) collabore de plusieurs façons avec tous les paliers de gouvernement et la société civile en vue d'apporter des changements. Dans le cadre de la stratégie d'innovation du Canada, CIC travaille de concert avec différents ministères du gouvernement pour rallier les nombreux intervenants intéressés à faire tomber les barrières qui entravent le marché du travail au général et à trouver des solutions au problème de la reconnaissance des antécédents scolaires étrangers. Des stratégies pour attirer les nouveaux immigrants dans les petites et moyennes villes pourraient aider les provinces et les territoires à favoriser une répartition plus égale des immigrants dans les diverses régions du Canada. La récente mise en place de la stratégie sur les minorités visibles francophones devrait améliorer la capacité des régions francophones

# L'immigration et l'intégration dans une perspective de cohésion sociale

Michel Dorais  
Sous-ministre  
Citoyenneté et  
Immigration Canada

L'immigration a toujours eu un impact important sur le paysage économique et social du Canada. Les travailleurs temporaires et les immigrants hautement qualifiés jouent un rôle clé dans le développement de l'économie axée sur le savoir et sont essentiels pour contrer la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. De plus, l'immigration permet au Canada de stimuler son commerce international et de nouer des liens commerciaux et culturels avec les pays d'origine des immigrants. De façon plus générale, l'immigration est l'une des expressions les plus visibles de nombreuses valeurs sur lesquelles se fonde notre identité collective de Canadiens, comme l'intégration des différences, la reconnaissance de la diversité culturelle, le renforcement des communautés par le respect mutuel et l'accueil du monde extérieur à l'intérieur de nos frontières.

Dans une société où règne la cohésion, l'individu et la collectivité reconnaissent l'importance du renforcement du sentiment d'acceptation et d'appartenance basé sur la confiance et sur des valeurs et des expériences communes qui transcendent les différences sociales, culturelles, linguistiques et religieuses. Les individus sont prêts à participer à plusieurs dimensions de la vie sociale et ont des occasions égales pour le faire. Au Canada, l'intégration est un processus à double sens entre les nouveaux arrivants et les Canadiens : d'une part, il encourage les immigrants à s'adapter à la société canadienne sans pour autant abandonner leur culture et, d'autre part, il invite les individus et les institutions à respecter et à refléter les différences culturelles que les nouveaux arrivants apportent au pays.

Comme dans la plupart des pays industrialisés, la population du Canada est vieillissante. Même si l'immigration n'est pas une solution à ce phénomène démographique d'envergure, elle permet de contrer les effets d'un faible taux de natalité et d'une population active déclinante. En raison du

renforcement de l'intégration économique et de la concurrence à l'échelle mondiale, les pays qui n'étaient pas traditionnellement des pays d'accueil, comme le Japon et la plupart des pays de l'Union européenne, sont maintenant contraints de revoir leurs politiques d'immigration. Le Canada, qui fait partie des quatre pays dotés d'un programme d'immigration ouvert et bien établi, sert de modèle aux pays, comme la Grande-Bretagne, qui souhaitent gérer leurs mouvements migratoires de façon plus proactive et mettre en place des programmes d'aide à l'établissement et à l'intégration pour les nouveaux arrivants.

Le programme d'immigration du Canada offre un soutien significatif en matière d'aide à l'établissement et à l'intégration et permet aux nouveaux arrivants d'obtenir la citoyenneté canadienne après trois années de résidence. En 1999-2000, le gouvernement fédéral, par le biais de contributions et de subventions aux provinces ou à des fournisseurs de services, a alloué 336 millions \$ aux programmes d'aide à l'établissement et à l'intégration pour les nouveaux immigrants. Les programmes et les services d'aide à l'établissement assistent les immigrants à devenir des membres actifs et productifs de la société et favorisent leur acceptation. En plus d'aider les nouveaux immigrants à s'adapter, à connaître leurs droits, leurs libertés, leurs responsabilités et les lois qui les protègent contre la discrimination raciale, les programmes d'aide à l'établissement servent aussi à sensibiliser les Canadiens à des cultures différentes et à leur montrer en quoi la diversité renforce la vie communautaire.

Pour ce faire, les politiques, les programmes et les services d'aide à l'intégration sont gérés et établis dans un cadre de partenariats plurijuridictionnels avec les autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux et le secteur non gouvernemental. Cette capacité multisectorielle met à la disposition des



**Inscrivez-vous maintenant!**

Recherche sur  
les politiques  
Policy  
Research



# Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002 TENDANCES FUTURES : LE

# MISSISSAUGA

Les 23, 24 et 25 octobre 2002 Centre des congrès d'Ottawa, Ottawa, Ontario

**CÉLÉBRER L'EXCELLENCE**

Dîner de remise des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada le 24 octobre 2002



La compréhension et la gestion du risque se retrouvent au cœur de l'élaboration des politiques. La minimisation de certains risques doit être équilibrée en regard des limites financières et des valeurs conflictuelles et ce ne sont pas tous les risques qui peuvent être minimisés. Le risque joue un rôle important dans l'investissement et dans l'innovation, et un certain degré de risque est acceptable dans une société libre. La conférence élargira notre compréhension du risque dans le contexte canadien en l'examinant sous les aspects suivants :

- Les nouveaux défis pour la gouvernance
- La sécurité géopolitique
- La science et la technologie transformatives

Veillez placer un signet sur notre site au [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca) et visitez-nous régulièrement afin d'obtenir des mises à jour concernant l'inscription et le programme. Vous pouvez aussi téléphoner au (613) 947-1956 pour obtenir de plus amples renseignements.

Le Projet de recherche sur les politiques :  
**Préparer l'avenir, aujourd'hui**

[www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca)

Canada



## L'équipe Horizons du PRP

### DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

### ÉDITEUR EN CHEF

Robert Judge

### COÉDITEURS

Roger Roberge

Frédéric Pilote

### COLLABORATEURS

Saphina Benimadhu

Jeffrey Frank

David MacIsaac

Heather Smeeton

### Traduction et révision :

PMF Services de rédaction Inc.

et Tradulitech

### Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication

Inc.

*Horizons* est publié par le Projet de recherche sur les politiques afin de stimuler l'échange d'information entre les chercheurs de la collectivité de recherche sur les politiques du gouvernement et du secteur privé.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca

Téléphone : (613) 947-1956

Télécopieur : (613) 995-6006

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à Horizons.

## INTRODUCTION (suite)

Ce numéro d'*Horizons* aborde le large éventail de la recherche destinée à éclairer le processus politique, notamment les travaux effectués dans le cadre du projet Métropolis et la mise en place de nouvelles sources de données, dont l'enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada, un projet novateur. Il ne rend pourtant compte que d'une mince partie de la recherche actuellement effectuée au Canada – un ambitieux programme qui permettra de modeler, de promouvoir et d'améliorer le « modèle canadien ».

# Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002

Le thème de la cinquième conférence nationale de la recherche sur les politiques, qui aura lieu du 23 au 25 octobre 2002 au Centre des congrès d'Ottawa.

Nos institutions publiques sont de plus en plus appelées à prévoir et à gérer une multiplicité de risques variés. Nous avons ainsi choisi le « risque » comme thème central de la conférence nationale parce que ce concept est suffisamment large pour nous permettre de considérer quelques-uns des sujets de recherche sur les politiques les plus complexes auxquels le Canada devra faire face. En voici quelques exemples :

- Au cours des dernières décennies, l'essor exceptionnel du commerce international, de la migration et des voyages a causé la migration d'agents pathogènes et de maladies exotiques sur de grandes distances. Cette soudaine augmentation de l'activité pose une grande menace pour les écosystèmes locaux, l'économie et la santé humaine. Comment pouvons-nous gérer les risques associés aux maladies infectieuses?
- Les attaques terroristes sur les États-Unis ont ouvert un nouveau chapitre des politiques internationales dans lequel une nouvelle doctrine américaine sur le terrorisme redéfinit la nature même du risque international. Comment la lutte contre le terrorisme façonnera-t-elle la géopolitique et le programme de sécurité?
- Notre façon de gérer la transition à l'ère de la biotechnologie sera un facteur déterminant des risques que nous affronterons au 21<sup>e</sup> siècle. L'option publique est partagée entre ceux qui favorisent une approche de type laissez-faire et ceux qui préconisent une limite, voire une interdiction totale de la recherche scientifique. Comment se déroulera la révolution biotechnologique? Quelle sera la réaction mondiale? Comment le Canada devrait-il réagir?
- Une extrême pauvreté, des gouvernements instables et de violents conflits constituent la réalité de l'Afrique en même temps qu'un progrès marginal des sciences et des technologies et la croissance la plus rapide du VIH au monde. Par conséquent, les risques futurs pour l'Afrique et pour le monde entier sont accablants. Comment devons-nous réagir?

Pour explorer ces questions et bien d'autres encore, vous êtes invités à vous joindre à nous pour la conférence de cette année. Vous pouvez obtenir de plus amples renseignements ou vous inscrire à l'adresse [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca).





# HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

## Immigration et cohésion sociale

Plusieurs générations d'immigrants sont parvenues à bâtir ce que le monde entier appelle désormais le modèle canadien. Immigrants et réfugiés sont attirés par une société constamment perçue comme une destination de choix, une société qui donne du poids à leur apport, non seulement dans le domaine économique, mais aussi sur le plan social et culturel. Si cette nation n'a pas toujours été à l'aise avec son héritage multiculturel, elle a néanmoins cherché à faire de la diversité une des caractéristiques essentielles de la vie quotidienne au Canada. Et aujourd'hui, voilà que cet investissement social donne des dividendes.

Le maintien de la réussite de l'immigration, de l'intégration et, en fin de compte, d'une société diversifiée et prospère repose en grande partie sur la perception qu'ont les Canadiens du processus d'immigration. Sa contrepartie, ou la volonté de soutenir l'immigration, trouve son reflet dans une population à l'aise avec un programme efficace constitué de quatre éléments : une base rationnelle pour le calcul du nombre d'immigrants qui viennent s'installer chaque année au Canada; une attention soutenue à trouver un équilibre entre le besoin d'immigrants qui contribuent à l'économie et de travailleurs qualifiés, un souci du regroupement des familles et l'atteinte d'objectifs humanitaires; un processus reflétant des préoccupations envers la sécurité publique; et un rôle gouvernemental consistant à faciliter l'intégration des immigrants dans la société canadienne par l'entremise de programmes d'établissement.

Ces quatre éléments constituent l'équilibre que les Canadiens s'attendent à atteindre pour que le processus d'intégration soit couronné de succès. Un trop grand désir de favoriser un de ces éléments risque de gêner le processus et d'entraîner une baisse de la réceptivité globale face aux immigrants. La gestion du risque que les Canadiens associent aux immigrants potentiels constitue donc un défi de taille pour satisfaire aux exigences humanitaires, sociales et économiques de l'ensemble de la société canadienne.

L'intégration des nouveaux immigrants représente un investissement essentiel dans le capital social et culturel de la collectivité. La recherche sur les politiques peut jouer un rôle capital pour révéler « l'équité » que les immigrants apportent au Canada. Ainsi, nous décelons désormais dans le processus intégrateur une série de phases que vit l'immigrant à mesure qu'il passe de l'intégration au sein d'une famille ou d'une famille élargie à l'intégration au sein d'un sous-groupe ethnique, d'un groupe communautaire plus vaste et, enfin, de l'ensemble de la société canadienne. La reconnaissance de ces phases contribue à mieux cerner les leviers politiques les plus appropriés en vue d'une bonne intégration.

APERÇU DE LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

DANS CE NUMÉRO

- 1 Introduction
- 4 Chroniqueur invité  
L'immigration et l'intégration
- 6 Chroniqueur invité  
L'école et l'intégration des jeunes immigrants
- 9 Activités à venir et annonces
- 10 Chroniqueuse invitée  
La participation à la vie politique
- 12 Chroniqueuses invitées  
Les rapports sociaux entre les sexes et l'immigration
- 14 Programme de recherche  
La cohésion sociale après le 11 septembre
- 15 À travers le Canada  
Le projet Metropolis
- 16 Chroniqueur invité  
L'avantage du Manitoba
- 18 Chroniqueurs invités  
La loi sur l'immigration
- 21 Choix des instruments  
La nouvelle influence de la mondialisation
- 22 Chroniqueurs invités  
Les nouveaux immigrants sur le marché du travail
- 25 Programme de recherche  
L'intégration au marché du travail
- 26 Boîte à outil  
L'enquête longitudinale auprès des immigrants
- 27 Guide d'introduction  
Le système d'immigration au Canada



Canada

Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274



# HORIZONS

P O L I C Y R E S E A R C H I N I T I A T I V E

## A New World of Risk?

**W**elcome to the 2002 National Policy Research Conference issue of Horizons! This year's conference looks to both the present and future of Canada and the world through the lens of risk.

The idea of adopting 'risk' as the focus for the 2002 National Policy Research Conference took shape against the backdrop of the globally significant events of the fall of 2001. The topic of risk seemed an appropriate focus for our annual gathering in a world that suddenly seemed less certain. Following a summer that saw (again) extreme weather across Canada, increased cases of West Nile Virus in North America and the first Canadian death as a consequence of Bovine Spongiform Encephalopathy, the importance of collective thinking on risk is clear.

It is impossible to overstate the importance of the idea of risk to current policy debates. Just some of our most pressing policy questions reveal the centrality of risk: How do we manage the threat from infectious diseases? How will the war on terrorism shape geopolitics and Canadian foreign policy? How will the biotechnology revolution unfold? What is at stake in the North-South debate especially in Africa?

The language of risk has spread throughout modern society and indeed now dominates the language of governance. What is risk? Simply put, risk is the chance of loss or gain (see William Leiss' article). Risk analysis (or assessment) is the technique by which the probability that a particular adverse event will occur is measured, and risk management is our capability of responding to a particular risk.

In his book *Against the Gods*, Peter Bernstein argues that the "revolutionary idea that defines the boundary between modern times and the past is the mastery of risk: the notion that the future is more than a whim of the gods." Bernstein rightly credits the creation of new institutions in the public (democratic institutions) and private sectors (insurance, accounting and capital markets) for enabling an entrepreneurial ethos to emerge, leading in turn to an acceleration of economic and social development. Appropriately the researchers who developed probability analysis and established the foundations of modern economics, democratic theory and statistics are the heroes of Bernstein's story.

That said the acceptability of risk has become increasingly contested in recent years. Writing in the 1970s, economic historian John Kenneth Galbraith branded the late twentieth century the "age of uncertainty" primarily because of the threat of nuclear war. Between 1968 and 1990 the doomsday clock, perhaps the most

## THIS ISSUE

- 1 **Introduction**  
A New World of Risk?
- 3 **Upcoming Events on Risk**
- 4 **Feature Columnist**  
The Concept of Risk
- 7 **Eyewitness**  
Can Democracy Survive?
- 8 **Feature Columnist**  
Risk and Genetic Engineering
- 11 **Research Brief**  
Public Confidence in Police
- 12 **Feature Columnist**  
Risk and the Intelligence Community
- 15 **Research Brief**  
A Realist Canadian Foreign Policy
- 16 **Feature Columnist**  
Building Risk Management Capacity
- 19 **Instrument Choice**
- 20 **Tool Kit**  
Tools for Risk Analysis and Management







# HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

## PRI Horizons Team

### EXECUTIVE DIRECTOR

Jean-Pierre Voyer

### MANAGING EDITOR

Robert Judge

### CO-EDITOR

Paul Halucha

### CONTRIBUTORS

Michelle Caron  
Derek McKee  
Matthieu Mellon

**Translation and copy editing by**  
PMF Editorial Services Inc. and  
by Tradulitech

**Design and layout by**  
Zsuzsanna Liko Visual  
Communication Inc.

*Horizons* is published by the Policy Research Initiative to share information with the public and private policy research community.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)  
Phone: (613) 947-1956  
Fax: (613) 995-6006

The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

## INTRODUCTION (CONTINUED)

recognized measures of global risk, was at 10 minutes or closer to midnight for all but two years. The post-Cold War era opened with the clock at 17 minutes to midnight. Today, following the terrorist attacks, the collapse of peace talks in the Middle East, the end of the Anti-Ballistic Missiles Treaty and the tense nuclear stand-off between India and Pakistan the clock sits at 7 minutes to midnight.

At the same time that risk in the international system has exploded there has been a steady growth in critical, if not cynical, attitudes toward our principal institutions for risk assessment and management. Whereas decision makers have traditionally tolerated a certain degree of uncertainty (this is after all the meaning of risk), it is more and more the case that the public is less risk tolerant. On issues as different as warfare, environmental pollution and biotechnology, the demand of the public is for a present and future that are 'risk-free.' This is most acute on public policy issues that impact on public health and safety but is present as well on nearly every policy issue where the potential for uncertainty or rapid and unexpected change exists. In other words, the fear of risk pervades nearly every policy debate.

This combination of a real world full of risk and the decline of deference (Nevitte) toward risk managers has catalyzed a new risk adverse culture and led directly to the formulation of the precautionary principle, which states that if our best predictions turn out to be in error it is better to error on the side of safety. The precautionary approach offers at least a conceptual solution to the challenges of modern risk management. In practice, however, it has frequently led to confusion precisely because the assessment of risk remains uncomfortably subjective.

It is not at all clear that precaution is always the best solution. Social and technological innovation requires a healthy societal tolerance of risk. In a recent online article ([www.spiked-online.com](http://www.spiked-online.com)) British scientist Sir Colin Berry writes that the modern obsession with risk has reached "a stage that results in damage to society." The tendency to focus on the often extremely remote risks associated with every technology (new and old) blinds us to existing and potential benefits. He cites new evidence showing that in several European countries there is potential for a damaging outbreak of preventable diseases (such as measles) as a consequence of significant public opting out of immunization programs based on the very statistically remote chance of sickness or death following immunization. As another example of this phenomenon, one could point to public hostility in certain quarters to innovations in biotechnology, despite the many potential benefits accompanying the expanded application of biotechnology to agriculture and health.

The public service of Canada is on the front-line of shaping public debate and in interpreting and responding to a myriad of risks and opportunities. There are no quick fixes to dealing with the risk issues of today and tomorrow. Still, the need for a capable and confident policy research community able to support evidence-based decision-making and rational public debate is more critical than ever. In keeping with the tradition of National Policy Research Conferences we have built an excellent program – one that reflects the diversity of policy experience on a host of risk of risk topics. We have worked hard to engage the science and security communities in this year's conference and we hope to keep them involved with the Policy Research Initiative. Do we confront a new world of risk? The 2002 National Conference gives us an opportunity to explore this question.

## UPCOMING EVENTS ON RISK

**December 8-11, 2002****2002 Annual Meeting of the Society for Risk Analysis**

(New Orleans, USA)

The Society for Risk Analysis brings together individuals from diverse disciplines and from different countries and provides them opportunities to exchange information, ideas and methodologies for risk analysis and risk problem-solving; facilitates the dissemination of knowledge about risk and risk methods and their applications; and promotes advancement of the state-of-the-art in research and education on risk analysis. Further information may be found at [www.sra.org](http://www.sra.org)

**February 19-22, 2003****In Search of Security: An International Conference on Policing and Security**

Law Commission of Canada (Montréal)

This international conference will bring together the world's leading experts on policing and security to examine the complex relationship between public and private police, from a variety of disciplines and through both theoretical and empirical lenses. The conference will be convened at the Hotel Wyndham in Montreal. For more information, contact the LCC at (613) 946-8980, via email at [policing@lcc.gc.ca](mailto:policing@lcc.gc.ca) or through their website at [www.lcc.gc.ca](http://www.lcc.gc.ca)

**September 17-19, 2003****Environmental Health Risk: Second International Conference on The Impact of Environmental Factors on Health**

Wessex Institute of Technology and the University of Catania (Catania, Italy)

This event brings together experts from academia and industry to discuss the environmental determinants of health. Health problems related to the environment are becoming a source of major concern all over the world. The interrelation between environmental risk and health is often complex and can involve a variety of social, occupational and lifestyle factors. The conference will provide a forum for the dissemination and exchange of information on the impacts of environmental factors on health, their interpretation and risk assessment. For more information, please see [www.wessex.ac.uk/conferences/2003/healthrisk03/](http://www.wessex.ac.uk/conferences/2003/healthrisk03/)

**Risk Management  
in the Public Service**

"Departments whose core mandate focuses on public health and safety have traditionally been very proactive in practicing systematic risk management. These departments have a long history of addressing the public's low risk tolerance in the areas of health and safety and have, as a result, developed an effective risk management culture. The emerging trends in the public sector environment and challenges associated with the need to adapt to change and uncertainty are contributing to the increased interest in risk management in other public policy areas. The higher level of awareness around risk management and the need to better understand and manage different types of risks in addition to health and safety risks requires a cultural shift. The aim of this cultural shift is to develop a risk-aware workforce throughout the Public Service by ensuring that public servants at all levels are more risk aware and risk attentive, that mitigation measures are proportionate to the issue at hand, and that the necessary tools and processes are in place to support them."

Treasury Board of Canada Secretariat  
*Integrated Risk Management Framework*  
(February 2001), p. 5.

Available at <http://www.tb-cst.gc.ca/cult-politrapub/IRMF/Management/inf-cst-eb.htm>



# The Concept of Risk

**William Leiss**  
**Research Chair in**  
**Risk Communication**  
**& Public Policy**  
**Haskayne School of Business**  
**University of Calgary**  
**Professor, School of**  
**Policy Studies**  
**Queen's University**  
**and**  
**Executive-in-Residence**  
**McLaughlin Centre**  
**for Population Health**  
**Risk Assessment**  
**University of Ottawa**

*...despite the fact that citizens are becoming more and more educated about risk, they also have a long way to go, both in understanding the nature of risk and in deciding how their governments should regulate or control risk-taking activity.*

"Risk" is best described as "the chance of loss (or gain)." I put the aspect of "gain" in parentheses for the simple reason that, when most people think of risks, they think of what worries them most. That is, they think about the bad things that might happen to them, especially to their children, as a result of health problems or environmental pollution. But above all, risk is "chance." When asked whether an uncertain outcome is going to happen or not, the risk expert must reply: "Maybe."

If people are engaged more fully on this subject, most of them will also readily acknowledge that they willingly participate in risk-taking activities, not just to prevent losses, but to achieve gains. For most, this involves buying lottery tickets or spending limited amounts of their money playing various games of chance at casinos or the racetrack, or in friendly games of poker at home. In fact, playing games of chance is where most people actually encounter the concept of probability or chance in their daily lives. Most will also be aware that they purchase insurance as a "hedge" against the chance that many events which occur randomly in the population may happen to them. Even the most cautious (risk-averse) homeowners or vehicle drivers can wind up inadvertently causing a fire in their home or an accident on the road.

The language of risk is, however, gradually spreading throughout various domains of our everyday life, because it is such a useful language. Think about weather forecasts, which are now given in probability terms. ("There is a 50 percent chance of showers today.") This is a relatively

recent development. It is likely that, if asked, many people would still struggle to articulate what a "chance of rain" really means. Using this language competently expands with repeated use, and we can expect many more such uses in the future, simply because it is the best way to express the fact that reality is made up of a range of possibilities at any moment in time.

Because the language of risk is spreading, more and more people are becoming aware that their country depends on an economy which has entrepreneurial risk taking at its heart. Obviously, in this domain the "chance of gain" predominates and is the main motivator of behaviour; great economic wealth has been created under its aegis. Alas, more recent news from financial markets has made many aware that there can be large downsides to entrepreneurial activity as well. This is an aspect of the system that can affect them directly. The largest headlines have been devoted to the shenanigans of corrupt and unprincipled corporate executives, but the reality is that, behind the headlines, tens of thousands of employees have lost well-paying jobs and, in some cases, their entire pension assets as well. Yet this too is a consequence of working in an economy founded on risk taking.

In part, this has happened because risk-taking activities get more complicated every day. Thus, at the same time as the citizen becomes more educated, the subject becomes harder to understand, requiring continuous attentiveness. For example, in financial risk management, new devices for hedging risks have been invented,

but they are poorly understood, even by market regulators. In the case of the Enron collapse, it became clear after the fact that what appear to be very clever and sophisticated financial instruments were elaborately masked frauds. In the case of the earlier collapse of Long-Term Capital Management, it emerged too late that market regulators, as well as the very intelligent investment bankers who had lent vast sums to the firm, had no idea the firm had found ways to increase the leverage on its capital far beyond any definition of “rational” risk taking.

In an entirely different domain — the regulation of the environmental and health risks associated with chemicals — continuous improvement in detection methods means scientists can find traces of many substances at minute concentrations. Indeed, it is safe to say that we will continue to detect them, no matter how small the concentrations become. But should we worry about that? What it means is that the citizen has to be able to trust in the credibility of some very complex statistical manipulations done by the practitioners of risk assessment, who try to figure out whether it makes sense to require some party to spend money to make certain small concentrations even smaller. The problem is, trust is in short supply these days.

The paucity of trust makes risk assessment controversial. Also, many citizens look at risk rather differently than professional risk managers do. Many feel much more comfortable with the hazards that are familiar to them, such as car accidents on roads, as opposed to unfamiliar things, such as radiation, and they appear

willing to tolerate much higher risks for the former than for the latter. Many do not react in the same way to all consequences, such as fatalities. Deaths of children seem particularly troublesome, for example, as do deaths of large numbers of people simultaneously, as in airplane crashes. Not all ways of dying or falling ill are regarded as equal, with cancer or slow neurodegenerative disease being more dreaded than sudden accidental death. Many are offended if, in response to an expression of concern

*...generally many do not understand why, with all the resources of modern science at their disposal, risk managers cannot give clear and unequivocal responses to their concerns, but instead, couch their answers in terms of probabilities...*

about a particular hazard, such as radiation from nuclear power plants, they are told that, by comparison with many other things that people cheerfully indulge in daily, there is nothing to worry about. And generally many do not understand why, with all the resources of modern science at their disposal, risk managers cannot give clear and unequivocal responses to their concerns, but instead, couch their answers in terms of probabilities, that is, the chances that something bad may or may not happen.

And so, despite the fact that citizens are becoming more and more educated about risk, they also have a long way to go, both in understanding the nature of risk and in deciding how their governments should regulate or control risk-taking activity. For while it is true there are significant and demonstrable probabilities of

reaping benefits (the “upside”) from basing our economy and policy on a risk-based approach, there are equally demonstrable chances of experiencing harms (the “downside”). In fact, if we imagine this as a “game of life,” with the aggregate size of the benefits and losses as the stakes on the table, it is clear the stakes on both sides (upside and downside) increase as we get wealthier. Simply put, we have more to gain if we play the game well, but we also have much more to lose if we play it poorly.

I use two extended cases to illustrate these difficulties. The first is climate change risk. The risk itself is characterized by the highly probable impact of human emissions of greenhouse gases (GHGs) on the climate system, including long-term temperature trends (especially where we live, in northern latitudes) and many other impacts. GHGs are produced by our use of fossil fuels and other activities, and we are very dependent on these fuels, for our cars and many other things. If we need to reduce climate change risk by limiting our use of fossil fuels, as climate scientists strongly urge, we will have to make some important changes in the way we live. But do we really need to do so? The assessment of climate change risk is a very difficult and complex business, with many uncertainties, and with probabilities of outcomes that extend forward many centuries



in time. We are not very good at managing risks that have such characteristics. As our governments dither about whether or not to ratify the Kyoto Protocol, a very small first step in addressing this risk, many citizens are unsure about what to think and what to do.

*How do we even begin to assess the risks, especially if we only discover what they are once we are already well down that path?*

The other is genetic engineering, especially of the human genome. When we contemplate such things as gene therapy, gene enhancement and cloning, we come face to face with issues we have never confronted before, about whether we should even be contemplating such radical steps. At the same time, biotechnology

companies and scientists tell us it would be unthinkable to pass up the benefits that could flow from manipulations of our DNA, including the eradication of inherited disease and effective treatments for many other feared diseases. The temptation has been laid before us. How do we even begin to assess the risks, especially if we only discover what they are once we are already well down that path?

The very nature of risk forces us to balance competing types of uncertainties. This can be a difficult and even unpleasant business, but it seems we are well along the path anyway, so we shall just have to make the best of it.

Author of *Risk and Responsibility* (1994), *Mad Cows and Mother's Milk: The Perils of Poor Risk Communication* (1997), and *In the Chamber of Risks: Understanding Risk Controversies* (2001), all published by McGill-Queen's University Press.

## UPCOMING EVENT

**November 26–28, 2002**

### Aboriginal Policy Research Conference

Indian and Northern Affairs Canada, and the University of Western Ontario (Ottawa)

This conference aims to bring attention to the wide body of research available on Aboriginal issues, move away from the victimization model with which Aboriginal issues are often framed and integrate the different research areas on Aboriginal issues – such as social, economic, and health – which have too often evolved in isolation from one another. More information and registration at [www.ssc.uwo.ca/sociology/aprc-cmpa/](http://www.ssc.uwo.ca/sociology/aprc-cmpa/)

## The Precautionary Principle

"The Precautionary Principle is a rule about handling uncertainty in the assessment and management of risk, and the rule recommends that the uncertainty be handled in favour of certain values – health and environmental safety – over others. Uncertainty in science produces the possibility of error in the prediction of risks and benefits. The Precautionary Principle makes the assumption that if our best predictions turn out to be in error it is better to err on the side of safety. That is to say, all other things being equal, it is better to have foregone important benefits of a technology by wrongly predicting risks of harm to health or the environment than to have experienced those serious harms by wrongly failing to predict them."

Expert Panel on the Future of Food Biotechnology, *Elements of Precaution: An Expert Panel Report on the Future of Food Biotechnology*, The Royal Society of Canada, (February 2001), pp.198-199.

Available at [www.rsc.ca](http://www.rsc.ca)

# Can Democracy Survive the War between Globalization and Terrorism? :

## A presentation by Benjamin Barber

**Suman Bhattacharyya**  
Policy Analyst and  
Roundtable Rapporteur  
Canadian Centre for Foreign  
Policy Development  
Department of Foreign Affairs  
and International Trade

In his May 2, 2002, keynote address to the Thinkers' Retreat: Clash of Civilizations? at the Department of Foreign Affairs and International Trade, Benjamin Barber returned to the central themes of his often-cited 1992 article and 1995 book, *Jihad vs. McWorld*. While "McWorld" refers to the forces of economic integration brought on by economic globalization, technological advancements and the encroachment of Western popular culture, "Jihad" represents reactionary "national, subnational, religious and tribal particularisms." He believes September 11th was a manifestation of an intersection of these opposing forces.

Barber argues that democracy can only survive the war between globalization and terrorism if the United States and other Western countries make radical changes to their response to terrorism and the forces that nurture it.

To deal with terrorism, we must understand the context within which it operates. The new global anarchy resulting from the globalization of economic markets in capital, goods, and labour creates conditions for terrorism to thrive. When Barber elaborated on the key aspects of globalization, he painted a disturbing picture of a new world of risk: the spread of AIDS and other infectious diseases, a globalized sex trade, exploitation of women and children, the possibility of environmental collapse and the proliferation of light weapons and child soldiers. His point was not that this was all there is to globalization but, rather, that for much of the non-Western world, these have been its primary manifestations. This painful experience has created the climate for anti-Westernism and terrorism. Western democracies, increasingly unwilling or unable to regulate capitalism and redress excessive market imbalances, have contributed directly to the same global anarchy in which terrorism and other forms of disorder operate. If we wish to find ways to bring to justice the disorderly coteries of international terrorism, then it will be necessary to create a "global, democratic and civic order" to regulate international capitalist investors and banks.

Furthermore, we must understand that terrorism emanates from a sense of powerlessness. To respond to this powerlessness, we need to support democratization abroad. For more nations to democratize and to create a global democratic society, we must emphasize the need for a strong civil society and for education. The cornerstone of democracy building is a commitment to citizenship, and education is the foundation for citizenship. However, the central problem is that many see democratization as a threat to diversity and their way of life. We must therefore allow democracy to develop indigenously and slowly, in ways that make sense to local cultures, and allow time for democratic institutions to take root.

In conclusion, Barber contends that democratic realists must recognize that if the only choice we have is between the hegemony of religious absolutism and the hegemony of market determinism, neither liberty nor the human spirit will flourish. In our interdependent world, we must find a third, democratic alternative to Jihad and McWorld.



# Risk and Genetic Engineering

**Marc-André Sirard  
and  
Lyne Létourneau  
Centre for Research  
in Reproductive Biology  
Department of  
Animal Sciences,  
Université Laval**

*Deeply affected by rapid advancements in science and technology, modern societies are grappling with the sensitive issues of reproductive cloning, gene therapy, cell reprogramming, chimeras, xenotransplants and genetically modified foods. At the heart of the debate lie the "risks" associated with these new biological tools.*

Over the last 30 years, we have witnessed what can only be described as a biological revolution. Advancements in technoscience, which began with the understanding of the structure of DNA and the mastery of genetic engineering, today enable us to change living things — plant, animal and human.

This ability is a source of controversy rather than consensus. Deeply affected by rapid advancements in science and technology, modern societies are grappling with the sensitive issues of reproductive cloning, gene therapy, cell reprogramming, chimeras, xenotransplants and genetically modified foods. At the heart of the debate lie the "risks" associated with these new biological tools. These tools make us hope for the best and fear the worst. Some people, for example, fear the unknown effects that transgenic plants may have on the fragile "balance" of nature; others are concerned that our social identity may disintegrate. Opponents point out that eating genetically modified foods poses no risk to human health and that any argument not based on measurable or scientific data is irrational.

This kind of atmosphere quickly leads to an impasse: discussion becomes polarized and emotional, opinions become entrenched, and the true nature and complexity of the issues are obscured. The resulting confusion serves no one's interests and makes any in-depth analysis difficult.

Out of these conflicting opinions emerge two distinct perceptions of risk that are worth consideration. The first, usually held by experts in

biological science, focuses on the safety of biotechnology products for humans, animals and the environment. In this case, "risk" is synonymous with "safety." More specifically, this point of view focuses on the lack of physical or material danger. Risk assessment is based on environmental, toxicology and other studies that assess the possibility of injury and measure its degree of probability.

People who take this view of risk feel the only pertinent factors are the ones that could affect safety. Therefore, if the risk to humans, animals or the environment is considered low or non-existent, then we have a solid basis for rejecting the criticisms that hinder future progress. In medicine, the benefits to the patient also affect the perception of risk. This first view of risk, therefore, provides a criterion for measuring its acceptability and guides strategies for minimizing its impact.

The second view of risk encompasses a much broader series of factors. It goes beyond safety to include religious, cultural, esthetic and ethical issues. Its boundaries are therefore not as clear cut, and they shift depending on the ideas being expressed.

For example, the birth of Dolly the sheep, the first animal to be cloned by nuclear transfer based on an adult cell line, highlighted the extraordinary reprogramming ability of a mammal's ovum. When an adult cell is injected or combined with an ovum which has previously been stripped of its chromosomes, the ovum wipes out the programming of all of the cell's genes. The cell gains the potential to generate not only a new individual, but also

any other tissue in the human body if it is given the right signals. Combined with transgenesis, the ovum's reprogramming ability is extremely promising.

For some, the risk posed by cell reprogramming has nothing to do with the procedure's safety. Instead, it relates to the anticipated benefits. If the promises of cell reprogramming were realized, would we eventually see our bodies as machines? Would our perception of what it means to be human change in some way? Would our identity be threatened? And what value would we place on life if our bodies were just a series of parts that we could reshape and replace? With the growing ability to shape the evolution of our species, will we not slowly but inexorably move toward a form of eugenics and the "social management" of illness, creating new problems worldwide?

These are all legitimate, if not necessarily well-founded, questions that express, in a more general way, people's thoughts on the risk surrounding the social and cultural consequences of our actions. This broader view of risk emphasizes the profoundly ethical side of genetic engineering. However, by focusing exclusively on the safety of biotechnology products, we too often overlook the ethical side. As a result, discussion tends to focus on analyzing and interpreting measurable data. An ethical examination of genetic engineering must include, but not be limited to, the potential impact on humans, animals and the environment. Too often, debate focuses on the wrong subject — safety — and conceals the real debate about fear of change.

Therefore, taking a broader view of risk clearly establishes the ethical nature of the issues and forces stakeholders, particularly government, to recognize it as well. Stakeholders then have a responsibility to deal with issues concerning genetic engineering in a way that respects their ethical nature and is part of a broader and more complete ethical examination. Any choice or public policy direction they adopt will reflect an ethical posi-

*We must identify our respective viewpoints and our areas of disagreement if we are to understand each other better.*

tion. In our democratic society, where many points of view are expressed, taking on this responsibility will be very challenging and will demand integrity and transparency. The challenges also raise complex issues where ethics, moral philosophy, political science and legal theory meet.

To summarize, two distinct perceptions of risk emerge from the debate surrounding the genetic engineering of organisms. The first is synonymous with safety; the second concerns the social and cultural consequences of our actions. This distinction is important in two respects. First, it lets us conduct an initial analysis of opinions in the marketplace of ideas and helps us to better understand them and the debate. These differing views also help to explain the dialogue of the deaf that we often encounter in public forums or at learned conferences. We must identify our respective viewpoints and our areas of disagreement if we are to understand each other better. The two distinct perceptions of risk also show how biological sciences and

social sciences each contribute to the critical analysis of issues surrounding genetic engineering.

There are also two attitudes toward risk that we need to understand and be able to identify. These attitudes apply to either perception of risk.

The first can be summed up as "there is no zero risk." This fairly liberal attitude accepts that, in an uncertain world, we cannot avoid taking risks.

People with this outlook are open to new technoscientific advancements provided that the related risks do not exceed the risks they are exposed to daily. We see this attitude among people who support genetically modified foods, which experts say are less risky to human health than the use of pesticides.

The second attitude toward risk has two sides. It is more conservative and is characterized by a reluctance to change established ways of doing things. However, while some people want to maintain "natural" processes and methods of production, others want to enhance scientific research and technological development. This disagreement within one branch of conservative thought is not surprising. It highlights the fact that we live in societies with diverse values, leading to conflicting opinions on genetic engineering even though we do not actually discuss the values at issue.

1 Carlo C. Jaeger and Alois J. Rust, "Ethics as Rule Systems: The Case of Genetically Engineered Organisms," *Inquiry*, 37 (1994), pp. 65-84.



## ANNOUNCEMENT

## The Gee! In Genome: Canada's first travelling, national exhibition on genomics

**P**utting the *Gee! In Genome*, Canada's first travelling, national exhibition on genomics, will open at the Canadian Museum of Nature in spring 2003 before beginning its three-year, cross-Canada tour. Sponsored by the Canadian Museum of Nature, in partnership with Genome Canada and the Canadian Institutes of Health Research (CIHR), the exhibition will be supplemented by teaching materials, a Web site component and a lecture series to explore in more depth the impact this new field of research is having on society.

This unique and innovative exhibition will present Canadians with a broad spectrum of information about genomics research (the study of genes and their functions in all living organisms). It will explore topics ranging from the mapping of the human genome and its implications for the health of Canadians, to the use of genomics in agriculture, forestry and the preservation of wild species. Throughout, the exhibition will celebrate Canadian discoveries and facilitate discussion on this emerging scientific discipline.

"Science belongs to, and is meant for, everyone — not just scientists", said Dr. Henry Friesen, Chair of Genome Canada and an internationally renowned scientist. "At the same time, genomics brings with it new concerns, concerns that must be addressed. And the best way to address them is through education and information. Providing Canadians with the opportunity to learn more about genomics, in their own communities, will enable all of us to make better decisions. I am very proud that Genome Canada is a partner in this exhibit. It is a marvellous initiative. It is an important initiative. And it is a timely initiative."

"Driven by the genomics revolution, we are entering a golden age in health research and health care. Our ability to diagnose, prevent and treat disease will be profoundly transformed over the next 10 years based on our ability to understand the molecular alterations that underlie disease", said Dr. Alan Bernstein, President of CIHR. "These profound advances raise complex ethical, legal and social issues. I hope that *Putting the Gee! In Genome* will provide Canadians with some of the tools and information needed to tackle these important issues."

## The Coming Plague

"Ultimately, humanity will have to change its perspective on its place in Earth's ecology if the species hopes to stave off or survive the next plague. Rapid globalization of human niches requires that human beings everywhere on the planet go beyond viewing their neighborhoods, provinces, countries or hemispheres as the sum total of their personal ecospheres. Microbes, and their vectors, recognize none of the artificial boundaries erected by human beings. Theirs is the world of natural limitations: temperatures, pH, ultraviolet light, the presence of vulnerable hosts, and mobile vectors. ... While the human race battles itself, fighting over ever more crowded turf and scarcer resources, the advantage moves to the microbes' court. They are our predators and they will be victorious if we, *Homo sapiens*, do not learn how to live in a rational global village that affords the microbes few opportunities. It's either that or we brace ourselves for the coming plague."

From Laurie Garrett, *The Coming Plague*, New York: Penguin Books, 1994, pp. 618, 620.

# Public Confidence in the Police in Canada, 1981-2000: Evidence from the World Values Survey

**Tamara Candido**  
Senior Analyst  
Strategic Policy  
and Planning Branch  
Royal Canadian  
Mounted Police

Using World Values Survey (WVS) data, Dr. Neil Nevitte and Barbara Ellard of the University of Toronto undertook a research study on behalf of the Strategic Policy and Planning Branch of the RCMP to examine levels of public confidence in the police in Canada. The research concluded that, while there has been a slight decline since 1980, levels in public confidence in the police in Canada have remained high and stable over the last two decades (i.e., 85% in 1981, 84% in 1990 and 79% in 2000 expressed a great deal or quite a lot of confidence in the police). Moreover, these confidence levels are high in comparison to other government institutions (e.g., the armed forces, the civil service, Parliament). Canadian confidence levels are significantly higher when compared to other industrialized states. Only Norwegian (89%) and British (87%) citizens expressed higher levels of confidence, while Italy (67%), France (66%), Spain (64%) and Belgium (62%) expressed the lowest confidence.

Attitudinal variables, such as political orientations (left), church attendance (less), civil permissiveness (high) and protest behaviour (high), as well as socio-demographic variables, such as gender (male), age (younger), education (more educated), tend to be stronger predictors of low confidence in police in Canada.

Particularly striking are the regional variations. The aggregate national decline in police confidence can almost entirely be attributed to a decline in Quebec (11%) and British Columbia (12%). The descent in Quebec is consistent with structural changes in that society — declining church attendance and life satisfaction as well as declining public confidence in governmental institutions across the board. The decline in British Columbia appears to be less stable, potentially a response to immediate contextual factors, such as the Asia-Pacific Economic Co-operation (APEC) Inquiry. Also striking, is the widening gender gap among the young in confidence in police.

The analysis suggests that Canada's population is increasingly post-materialistic. For example, Canadians are shifting their priorities from physical and material security to issues such as civil rights, greater lifestyle freedoms and the environment. This shift in priorities results in an increased expectation that government institutions (including police) will be more responsive, an increased inclination toward protest behaviour, declining deference to authority and changing community standards of acceptable behaviour.

While confidence levels in police have remained fairly high and stable, there is no guarantee this will continue. A key challenge for policing organizations will be responding to shifts in social structure and attitudes. This includes higher levels of education, rising civil permissiveness and post-materialist orientations.

Two areas, in particular, require further research: the way attitudes about the police are formed, especially among young males, and the implications of rising civil permissiveness, particularly as it may pertain to issues such as white-collar crime.



# Risk and the Intelligence Community

**Wesley K. Wark**  
**Professor,**  
**Department of History**  
**University of Toronto**

*At the heart of the problem of reforming intelligence is an understanding of risk.*

In the aftermath of the terrorist attacks of September 11, 2001, the performance of intelligence communities has come under increased, sometimes intense, scrutiny. The harshest of spotlights has been switched on in the United States, where the intelligence failure of September 11 has been likened to that suffered by the United States at Pearl Harbor in December 1941. Questions are being asked about whether the September 11 tragedy might have been prevented with better intelligence work. The United States Congress has taken up the challenge and is engaged in an unprecedented joint inquiry to evaluate the role of the American intelligence system. The Congressional report, when it emerges from an in camera process of fact-finding and hearings, will determine the future of the U.S. intelligence community. There is no similar probe under way in Canada, yet we share with the United States a need to re-examine and reform the intelligence function.

At the heart of the problem of reforming intelligence is an understanding of risk. But in the world of intelligence, risk comes with a plethora of meanings and implications, some better understood than others. There are at least three different conceptions of risk that merit exploration.

The first involves an understanding of risk as synonymous with threat. The role of intelligence communities is fundamentally to measure risks, to both national security and international stability. The modern era of intelligence, in fact, dates from the years before 1914, when various

European nations sent their neophyte spies out to determine who had what dangerous new weapons (dreadnoughts, submarines, flying machines) and what deadly ambitions. No state was very successful in understanding the risk environment in 1914; but a lot of history has accumulated since that time, and risk assessment, it is fair to say, is now a well-established art.

A well-established art is no guarantor of success. Threat assessment came of age during the Cold War. The question is whether the challenges of the present, especially regarding global terrorism, are qualitatively and quantitatively more demanding than those of the past. Certainly, terrorism poses a different kind of target for intelligence communities, compared with assessing the military, economic and political postures of foreign nation states. The key factors in any risk assessment regarding a terrorist organization include an understanding of its personnel strength, its weaponry, logistics, communications, finances, plans, leadership and ideology. Little of this bears more than superficial similarity to the task, say, of measuring the Soviet Union's first strike capability in the bygone days of the Cold War. While every element of a putative threat assessment involving a terrorist organization is significant, and interlocking, perhaps the greatest challenge is posed by the need to penetrate the collective mind of a terrorist entity and understand the leadership and its ideology. Added to the sheer complexity of such a task is the factor of unpredictability. No intelligence community, no matter how good, can predict the

unpredictable. Nor is it an easy matter to gauge the extent to which unpredictability might characterize the leadership of a terrorist group. Summoning the best thinking on the ideological outlook of a terrorist organization and on the extent of its predictability in action will be an achievement. But even that degree of risk assessment will be blunted if an intelligence system is unable to go further and adapt the complex art of “net assessment” to the task.

Net assessment, first refined by the Pentagon under the watchful eye of defence guru Andy Marshall as a way of evaluating complex military scenarios, stands as one of the great advances in the art of threat assessment. It acknowledged that measurable threats and perceptions of threats on the part of both sides to a conflict were inextricably connected. Applied to a terrorist threat, net assessment requires knowledge not just of the ideological outlook of a terrorist organization, but of ways in which such an entity understands its enemies, and the ways in which it calculates responses to its own acts. To put this in concrete terms, a risk assessment of al-Qaida today requires knowledge of its surviving leadership, and their collective mentality, goals, understanding of the West as a target and an enemy, potential choice of weapons and methods of attack, and views on how the West might respond to further terrorist acts. It is a very tall order, but without a capability to engage in risk assessment of this kind, any society is left shadow boxing with nightmares or, alternately, lapsing into complacency.

Assessing risks to peace and security is only part of the challenge for intelligence communities by the post-September 11 international environment. The business of doing risk assessments, often conducted within the relatively closed world of the intelligence community, sooner or later raises the question of warnings of risk, which can have a much more public face. We have seen the United States grope, not very successfully to date, toward a

the intelligence profession. All risk assessments are bound up with degrees of ambiguity which intelligence agencies struggle to convey without giving the appearance of indecision, fence sitting or sheer ignorance. Success in conveying ambiguity is embedded in the professional relationship between intelligence agencies and their political masters and consumers. As part of a long-term relationship between intelligence agencies and

*All risk assessments are bound up with degrees of ambiguity which intelligence agencies struggle to convey without giving the appearance of indecision, fence sitting or sheer ignorance.*

way of conveying intelligence alerts to the public. We have less experience of this in Canada and, presumably, have done even less to develop a system whereby future alerts might be issued. Trying to develop such a system for the public communication of risk assessments flies in the face of established habits of secrecy. Moreover, there is the lurking danger of a “cry wolf” syndrome, in which a cycle of warnings, followed by the non-appearance of predicted threats, leads to loss of reputation and credibility on the part of intelligence agencies, conceivably just at that moment when a dire prediction comes true. On the other hand, maintaining high states of anxiety by taking the cry of wolf seriously would quickly erode the normalcy of any society.

Translating risk assessments into warnings of risk also confronts one of the hardest dilemmas of

their consumers, understanding of the potentialities and limits of intelligence grows, or should do so. An understanding of threat assessment as an art, rather than as a science, and of the fallible judgments built into the process, becomes clear. No such relationship exists, by definition, between intelligence communities and the public. There are barriers other than the claims of secrecy and tradition that make it difficult for intelligence communities to communicate with the public at large. Intelligence agencies may not know how to speak effectively to a non-traditional consumer, while the public may not understand the message. Trying to convey warnings of risks to the public is, itself, a risky business.

A third conception of risk as it relates to the intelligence profession essentially turns the matter inside out. It poses the uncomfortable



question of the extent to which intelligence communities must take risks to fulfill their role. The more difficult and elusive the intelligence target, the more obscure the evidence, the greater this problem becomes. Terrorism as an intelligence target stands at the pinnacle of elusiveness; as a challenge, it demands risk taking. It is not a matter of taking risks in the realm of illegal acts, of the sort that once plagued the RCMP Security Service during the 1970s. Canada has developed an effective system of checks and balances to prevent the

security consciousness of others. Risks have to be run in setting acceptable limits of knowledge and ignorance in the course of creating threat assessments. Risks have to be faced in the willingness of an intelligence system to admit failure, weakness or inability. There is a constant risk in the intelligence business of folding in the face of a potentially insidious form of self-censorship. Intelligence agencies would like to hold high as their banner the requirement to "speak truth to power," but this can be a

*Risk taking as an integral part of the culture of the intelligence world is an unfamiliar concept. It is one we are going to have to get used to.*

recurrence of such problems. Rather, the issue is one of honing a culture of intellectual risk taking within the intelligence community. Such a culture is needed to ensure some golden mean of responsible risk taking can be achieved.

Risks have to be run in the process of recruitment, to try to ensure the highest quotient of talent and knowledge, sometimes unusual talent and knowledge, is secured. Risks have to be run in sharing intelligence across hierarchical boundaries within individual intelligence agencies, and across jurisdictional boundaries within intelligence communities. Sharing intelligence is often about risking the dissemination of fragmentary and specialized intelligence, and about trusting the expertise and

lonely and unrewarding job. Intelligence agencies have to be able to risk speaking unpopular truths. They have to rely on the willingness of decision makers to risk hearing unpalatable truths.

Risk taking as an integral part of the culture of the intelligence world is an unfamiliar concept. It is one we are going to have to get used to. Twenty-first century intelligence communities, in Canada and elsewhere, must be willing and able to explore not just the threat of the moment, but the risks of the future and that will require a new spirit. It may also require rethinking more mundane matters, such as organizational structures. Among the many risks that must be faced is the risk of change.

## Risk-Free Warfare

"The Yale legal philosopher, Paul Kahn, has argued that 'riskless warfare in pursuit of human rights' is a moral contradiction. The concept of human rights assumes that all human life is of equal value. Risk-free warfare presumes that our lives matter more than those we are intervening to save. Does this mean then that we have to lay down our lives in order to prove moral seriousness? ... Surely not. Interventions which minimize casualties to both sides must be the better strategy. Evidently, there is no virtue in risk for the sake of risk, and no commander worth his stars will do anything other than seek victory with minimum loss to his own troops. The real question is whether risk-free warfare can work."

From Michael Ignatieff, *Virtual War*, Toronto: Viking Books, (2000), p. 162.

# The Border Papers: J.L. Granatstein on a Realist Canadian Foreign Policy

Paul Halucha  
Policy Research Initiative

President Bush's doctrine, which states that countries are either with or against the United States in its permanent war on terror, is unassailable in its clarity. American exceptionalism is a natural corollary of the doctrine with implications for the liberal internationalist agenda (International Criminal Court), past commitments which could constrain Washington's room to manoeuvre (1972 *Antiballistic Missile Treaty*) and multi-lateralism in general.

The 1990s now look to have been an interim era between the Cold War and the War on Terrorism. As was the case with all U.S. allies, the immediate ramifications of September 11 on Canada were swift and have been well documented (new spending, new legislation and new decision-making structures). But, Canadian foreign policy (including defence policy) has been slow to adapt to the new reality, particularly the need to adopt an ethos of pragmatism. This is the argument by J.L. Granatstein in *A Friendly Agreement in Advance* prepared as part of the C.D. Howe Institute's Border Papers series.

At the heart of all foreign policy debates is the struggle to define and defend Canadian sovereignty. A major contribution of Granatstein's paper is to show how the defence of sovereignty has led to the sacrifice of Canadian national interest. Far from enhancing sovereignty, Granatstein argues, the real cost of constant opposition to U.S. foreign policy is reduced Canadian power in North America and globally. This he demonstrates with great effect in an assessment of Canadian policy toward Nuclear Missile Defense (NMD) and the issue of Northern Command.

Critics of the NMD are sceptical that the system will ever work but fear that its pursuit will trigger a new arms race. In either case, they argue, Canada should distance itself from this 21st century Regan-style initiative. Granatstein focuses instead on the question of what Canada hopes to change through opposition. His answer: we will change nothing. Moreover, we run the risk that command of NMD will be placed outside of the North American Aerospace Defence Command (NORAD). Should this occur, NORAD might be gutted and Canada could lose influence over continental air defence.

The Northern Command (NORTHCOM) includes all of North America and has responsibility for homeland defence. The policy choice for Canada is whether to remain aloof or join the United States in security co-operation and military co-ordination under NORTHCOM. Critics again raise the spectre of the loss of Canadian sovereignty. Granatstein points out that Canada has successfully partnered with the United States for 45 years in NORAD. Moreover, as with NMD, the United States is committed with or without Canada.

Granatstein is on familiar territory with these arguments, but his case for a new era of Canadian foreign policy, founded in an ethos of pragmatism, has only become more compelling as global instability has grown, as American unilateralism has increased and as the capability of the Canadian Armed Forces has been eroded.

The full paper is available at [www.cdhowe.org](http://www.cdhowe.org).



# Building Risk Management Capacity in the Public Service

**Stephen Hill**  
Post-doctoral fellow  
NSERC/SSHRC Chair Program  
in Risk Communication  
and Public Policy Haskayne  
School of Business  
University of Calgary

and

**Geoff Dinsdale**  
Research and Policy Analyst  
and Coordinator of CCMD's  
Action-Research  
Roundtables Canadian  
Centre for Management  
Development

"Effective risk management is becoming critically important for the public service; the ability to make good decisions about policies, programs and services where future uncertainties are significant is paramount. With increasing frequency, the public service is facing difficult decisions about health and environmental risks, risks to economic well-being, technology risks, and risks to service delivery, among many others. The government's responsibility and duty of care to the public requires that the practices and lessons of good risk management be followed" (CCMD, A Foundation for Developing Risk Management Learning Strategies in the Public Service, 2001, p. v).

Risk taking is a necessary precondition for human development. Without it, the technical and social innovations required to solve many of the world's problems would never emerge. Public servants play a critical role in helping to shape societal response to risks. Public servants deal regularly with risks from many domains such as financial, environmental, health and safety, and security. They are risk managers, conducting risk assessments and helping develop policy responses. They also help frame risk issues and contribute to informing the public about the characteristics surrounding risks, thereby influencing public demands placed on the government to manage risks.

The challenge for the public service is to optimize its ability to manage risks successfully, especially those risks that are highly uncertain, or with seemingly significant, yet unknown, consequences. The essential question then,

is: How can the public service better learn to manage risks?

Ideas surrounding this question were explored under the auspices of an Action-Research Roundtable co-ordinated by the Canadian Centre for Management Development (CCMD). Roundtable members included senior public servants, academics and private sector experts in risk. The Roundtable was chaired by Ian Shugart from Health Canada and we, the authors of this piece, were part of the secretariat that supported the Roundtable work.<sup>1</sup> The work of the CCMD Roundtable built on and complemented other work, particularly the Privy Council-sponsored Assistant Deputy Minister Working Group on Risk Management<sup>2</sup> and the Treasury Board Secretariat-led development of the Integrated Risk Management Framework<sup>3</sup> for the public service.

Through its work, the Roundtable realized that it could make an important contribution by helping public service organizations build their risk management capacities. Its efforts resulted in a flagship document entitled A Foundation for Developing Risk Management Learning Strategies in the Public Service.

## Challenges to Effective Risk Management

While conducting its work, the Roundtable was not surprised to find there are many challenges to effective risk management. Seemingly small things can derail risk management processes. For example, it is very easy to overlook major risks, particularly risks that experts warn of but that do not register in the public's mind or the minds of decision

makers. The unfortunate result is exposure to risk that, although perhaps evident to a small number of people, is largely unknown to others. Terrorism is one possible example of this. Exacerbating this challenge is the fact that experts and the public often disagree on the nature of various risks because empirical and intuitive risk characterizations lead to dramatically different interpretations. Even experts can disagree on the seriousness of risks because of the human judgment required in making such assessments. These differences are often at the root of risk management failures, particularly when risk communication is lacking or absent.

Increasing the complexity of these challenges is the level of trust among stakeholders. The reality is that public trust in government has been in decline. Yet, when addressing issues of risk and uncertainty, citizens' trust in government to handle these situations with competence and integrity is critical. But, as the Roundtable noted, "there is no simple formula for building trust. It is hard to build, and easy to lose."

Interwoven throughout these challenges is the emerging notion of precaution in science-based risk decisions. The precautionary approach was famously defined in the 1992 Rio Declaration on Environment and Development: "In order to protect the environment the Precautionary Approach shall be widely applied by states according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation." Despite widespread

agreement on the general concept, there are many ambiguities — and hence debate — about particular applications, specifically regarding the nature of state capabilities, serious and irreversible damage, and cost effectiveness. Being wise before it is too late is an attractive-sounding

Experts and scientists play a key role in describing and assessing risks and relevant response strategies, but the ultimate responsibility for risk decisions lies with elected officials. Science and expertise for risk decisions should therefore strive to be relevant but not prescriptive.

*Even experts can disagree on the seriousness of risks because of the human judgment required in making such assessments. These differences are often at the root of risk management failures, particularly when risk communication is lacking or absent.*

idea, but it is far from a trivial achievement in practice.

### **Building Risk Management Learning Strategies: People and Process**

Given the importance of good risk management, and the many challenges and barriers which must be addressed to achieve it, the Roundtable decided to organize its work around two cornerstones to good risk management: process and people. The rest of this article touches on particular aspects of these two cornerstones.

#### **Ideal characteristics for the process**

An ideal risk management process supports an explicit and transparent decision-making process. It provides clear direction for risk-based decisions, yet offers flexibility for monitoring, learning and improving. Clear accountability and responsibility for making risk decisions are also required, as well as effective incentives to ensure people are encouraged to be innovative, all the while being thoughtful of the risks of their actions.

With respect to the application of precaution in risk management decisions, there is also a need to provide explicit direction. Because of the gain-loss duality of risk, precaution can be a double-edged sword: too much of it can stifle innovation while too little can lead to recklessness. An important piece of federal work related to the emerging concepts that surround the precautionary approach is the Privy Council Office-sponsored work on the subject.

Overall, the elements of effective risk management cannot be constrained to the borders of an organization or discipline. It is horizontal work, and requires interdepartmental and interdisciplinary collaboration to ensure risk assessment and mitigation are holistic, integrated and complete.

#### **Ideal characteristics of the people dealing with risk**

Making the right decisions about risk is clearly not easy, but as the Roundtable's report fully explores, some important knowledge, competencies and values can help equip public servants for success.



First, a fundamental understanding of the concepts in risk management is required as well as knowledge of situations that create risk. This understanding can arise from conventional education programs, reading and discussion.

Second, a series of competencies around risk communication, systems thinking, scenario planning and interdisciplinary teamwork are required. Also of importance is openness and transparency in risk communication, which is a necessary, although not sufficient, competency for building

*...public servants — and the culture they work within — should embrace exploratory learning and adaptive management, while encouraging tolerance for honest mistakes.*

and maintaining trust. Trust also requires empathy, integrity and competency over a sustained period. With respect to anticipating and assessing risks, systems thinking, scenario planning and interdisciplinary teamwork are important.

Finally, with respect to values, public servants — and the culture they work within — should embrace exploratory learning and adaptive management, while encouraging tolerance for

honest mistakes. Doing this requires a proactive, rather than reactive, approach and attitude toward risk.

## Conclusion

Risk management is not a casual undertaking, but should be a core, systematic and integrated function of government. Sustained effort is required to move the public service toward a culture that is more responsive to risk, and that continuously builds the knowledge and skills of its people to manage risks effectively. The path to better risk management will require effort, but it will be a worthwhile, necessary and ultimately rewarding journey.

To obtain the full report on which this article was based, please see CCMD's web site [www.ccmd-ccg.gc.ca](http://www.ccmd-ccg.gc.ca), telephone (613) 943-8370 or fax (613) 992-1736.

- 1 The reports produced by the CCMD Action Research Roundtable on Risk Management, including A Foundation for Developing Risk Management Learning Strategies in the Public Service, are available at [www.ccmd-ccg.gc.ca/research/roundtables/2001reports\\_e.html](http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/roundtables/2001reports_e.html).
- 2 Risk Management for Canada and Canadians: Report of the ADM Working Group on Risk Management, March 2000. Available at [www.pco-bcp.gc.ca](http://www.pco-bcp.gc.ca) under Publications.
- 3 Integrated Risk Management Framework, April 2001. Available at [www.tbs-sct.gc.ca/rm-gr/](http://www.tbs-sct.gc.ca/rm-gr/) under Policies and Publications.
- 4 Privy Council Office, Regulatory Affairs and Order in Council. Available at [www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc).

## Risk and the Public Service

"Principle number one: mistakes are bad. I don't know where we got this notion that mistakes are a good thing. It's not like we say, 'Hey! He made a mistake! All right!' Second principle: mistakes vary. Some mistakes are really profound. Mistakes of ethics, violations of the law; they're unacceptable. Other mistakes are inevitable. They're not good but they're inevitable and our job is to learn from them. Taking risks is okay if the risks are okay. Taking risks that are not okay: not okay. We've got to get clear and straight with each other, figure out which risks are okay. Don't lay it on employees to take the risk and make the mistake. Work it through. Our values have to be more powerful than hierarchy; our honesty has to be better than our rhetoric. This is a time for us to talk straight and work together, lean on each other, depend on each other."

From an Address by Alex Himelfarb, Clerk of the Privy Council, Secretary to the Cabinet and Head of the Public Service at the APEX Symposium 2002: The Intermestic Challenge, Ottawa, June 5, 2002.

Available at [http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=clerks\\_speechesmessages&Sub=ClerksSpeeches&Doc=20020605\\_apex\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=clerks_speechesmessages&Sub=ClerksSpeeches&Doc=20020605_apex_e.htm)

# Instrument Choice: A Toolkit for Effective Government Action

**Michael Stevenson**  
**Justice Canada**

*A related conference entitled  
Instrument Choice in  
Global Democracies was  
held at McGill University,  
September 26-28, 2002.*

*Designed to bring together  
retrospective and new thinking  
on the choice of governing  
or policy instruments with  
a view to creating useful  
tools for policy makers, this  
conference was organized by  
the Policy Research Initiative  
and Justice Canada,  
Quebec Regional Office.  
Visit [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)  
for more information.*

Instrument choice, the way governments identify and use various tools to realize their policies, can play a major part in determining the risks governments take. As a result, the federal government has begun to take the issue seriously, and is trying to improve our understanding of instrument choice and its relationship to governance. The Legal Risk Management Initiative (a joint initiative between the Department of Justice and the Treasury Board) is one aspect of this growing interest in instrument choice. As part of this initiative, the Department of Justice organized a major conference entitled *Instrument Choice: A Toolkit for Effective Government Action*, held March 26-27, 2002 in Ottawa. Primarily designed for lawyers within the Department of Justice, the conference also attracted policy researchers and practitioners from across Canada and around the world.

The conference began with a panel discussion on the types of instruments that are available in a society governed by the rule of law. One of the presenters, Pierre Issalys of Laval University, outlined five criteria that governments should use to choose one form of action over another: political control, quality of public space, equity, technical expertise and economy of means.

Sue Holmes of the Organisation for Economic Co-operation and Development discussed the issue of compliance — the effectiveness of regulation in meeting its stated policy objectives. Holmes described mechanisms that allow target groups at least two different methods of complying with a policy. Although still prescriptive, this approach can be more responsive to market demands, foster co-operation between government and business, and help maintain transparency in government.

As Associate Deputy Minister of Justice John Sims put it, "laws don't always work." Sims gave the classic example of drinking and driving: governments finally succeeded in reducing drinking and driving by combining laws with education and community involvement. W.A. Bogart of the University of Windsor presented a similar example with regard to smoking. Bogart argued that a combination of laws, public education, taxation and the prohibition of cigarette sales to youths eventually brought about a meaningful change in smoking behaviour.

The second day of the conference focused on alternative compliance measures, with a panel considering administrative sanctions in the Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Act, The Contravention Act, fines and multinational companies, and administrative monetary penalties. Another panel discussion showcased four different government departments' perspectives on compliance policies.

*Instrument Choice: A Toolkit for Effective Government Action* provided a unique forum for scholars and policy makers to ponder emerging issues and new approaches to instrument choice. The Department of Justice hopes the conference gave attendees a better understanding of various instruments that governments may employ instead of laws and litigation, and a sense of these instruments' advantages and disadvantages. Ultimately, the conference should facilitate the introduction of government policy that reduces legal risk.



# Concepts and Analytical Tools for Risk Analysis and Management

**Tim McDaniels**  
**Professor and Director,**  
**Eco-Risk Research Unit**  
**University of British Columbia**

## Introduction

Paraphrasing Zorba the Greek, one definition of being alive is to take risks. But we also try to stay alive by being careful. Avoiding danger by managing risks was one compelling reason for early humans to form societies, build settlements and create governments. Today, managing risks runs through every aspect of our lives, and our public and private organizations. Yet, despite its obvious importance, formalized thinking about analyzing and managing risk is likely to strike fear in some and confusion in many.

The challenges of everyday life and need for collective solutions to societal risk issues suggest that workable approaches for understanding risks will be welcome in the 21st century. This brief essay attempts to provide some introductions to the important approaches now shaping thinking and practice in risk management contexts.

People manage myriad risks in everyday life, including risks to their health, wealth and the well-being of loved ones, to name a few. Corporations and other organizations manage risks to their financial health, the health of their workers and the environments in which they operate. Governments have the broadest and most complex jobs of all, in setting regulatory frameworks and policy directions for managing and balancing complex threats to our collective environmental, social and economic well-being. With emerging threats like climate change, economic restructuring, new health concerns and terrorism, it is clear governments face profoundly complex and worrying risk management

responsibilities. Here we focus on approaches most often applied by governments or organizations, though the best mix between individual and social responsibility for risk management is widely debated.

## Definitions

Some precise terms would help. Unfortunately, there are many definitions in use, with overlapping meaning. Risk analysis is often defined as efforts to characterize the specific likelihood of, and harm from, a hazard. What is the likelihood of a major earthquake (Richter level 6 or above), centred under downtown Vancouver, before 2050? If this event happens, what are the potential consequences? These are questions addressed by risk analysis. Risk management is often seen as a process for creating alternatives and making decisions about whether or how to control a hazard. Given the estimated risk, what should be done to better manage earthquake hazards in Vancouver over the next 50 years? Risk assessment is sometimes used to refer to both risk analysis and risk management, as well as the broader task of informing people about risks, often called risk communication. Yet, one can find many conflicting versions of the definitions for these terms.

In practice, this split between risk analysis and risk management is not clear-cut. Some see risk analysis as entirely a science-based enterprise. Yet in practice, every aspect of the risks is analyzed, as is how the analysis is done. The presented results are often value-laden. Some see risk management as entirely a political process, but the role of scientific and technical information is fundamental in making good risk management decisions.

Perhaps, the best approach would be to view risk analysis and management as components of an overall process of societal decision analysis, which attempts to make wise choices for managing uncertain risks.

### Analytical tools

If risk management is simply decision making about how to respond to hazards, then some concepts for making good decisions should be a starting point. Decision analysis has evolved over the last 40 years as an approach to addressing complex decisions with multiple sources of uncertainty and conflicting values. Initially, decision analysis was cast as suitable for an individual (one decision maker) considering choices from one perspective. Applications

values as the primitive motivation for decision making. He argues that all decision making should start with an assessment of “what matters,” or the important values affected by a given decision. These values can then serve as the basis for identifying objectives and performance measures that are widely seen as relevant. This value-based information can help guide several key steps in a good decision process: defining the information needed to compare alternatives responsibly, creating better alternatives than the obvious ones, and providing the basis for qualitative or quantitative evaluation.

A recent book (*Smart Choices*, 1999, by J. Hammond, R. Keeney and H. Raiffa) stresses the elements, or kinds of

- deciding which alternatives are preferred, given different views on the value trade-offs involved.

These steps show that the role of technical information and of values is well recognized in decision analysis. Value judgments about what is important and preferred are considered from the perspectives of many interested parties. Technical judgments about possible alternatives and their potential consequences are considered from informed technical experts. The role of the decision analyst is to integrate this value-based and technical information to provide insight about the choices available in the decision at hand.

Risk analysis is the part of decision analysis that considers the uncertain consequences of alternatives, based on the objectives that matter to interested parties. The simplest, most widely used, and most immediately helpful version of risk analysis relies on scenarios (i.e., structured conjectures) about possible future events for a given hazard. For example, possible scenarios for an earthquake in Vancouver by 2050 could include a major earthquake (say, over Richter level 6), a minor earthquake or none. Often, scenarios are built around a small set of variables that represent the key uncertainties and suggest the range of possible outcomes for the hazard in question. But as soon as the number of scenarios increases beyond a small handful, decision makers and interested parties start to ask which is more likely. That step requires a new language.

Specifying the likelihood of uncertain outcomes leads us into the realm of probability. Most people learned the basics of probability in high school,

*Over the last 25 years, decision analysis has evolved into an approach to help inform public sector decisions, in the vein of a heuristic framework for systematically considering decisions from many perspectives, and for fostering a good decision process.*

in business and medicine were common. Over the last 25 years, decision analysis has evolved into an approach to help inform public sector decisions, in the vein of a heuristic framework for systematically considering decisions from many perspectives, and for fostering a good decision process.

Recent writing on decision analysis has stressed the importance of structuring any important decision well, recognizing that nearly everyone is “quite bad” at complex decisions without a framework to guide them. “Value-focused thinking” developed in the work of decision analyst Ralph Keeney, stresses the importance of

information and judgments, needed for good decisions, about risks or anything else. These steps include:

- defining the decision you are working on, in terms of who makes it and how broad or narrow it should be, given the problem at hand;
- clarifying objectives and performance measures;
- creating new attractive alternatives;
- clarifying the consequences of the alternatives, and the uncertainties regarding these consequences;
- considering the trade-offs among the objectives that arise in choosing among the alternatives; and



and those basics are often sufficient to gain real insight into the uncertainties and the merits of alternatives in a risky decision. Probability is effectively a formal language for communicating uncertainty. It is needed, because informal expressions of uncertainty, with everyday language, are too vague to be of real help in thinking through risks. What does “a reasonable chance” mean to you? In one study, participants thought it meant everything from a 20 percent probability to a 90 percent probability. Hence, numerical probabilities are needed to clarify degrees of belief or scientific confidence, and convey precisely how likely some outcome is, even though the knowledge basis is uncertain.

Influence diagrams comprise a recent innovation from decision analysis that has proven to be highly useful for risk analysis, risk management and risk communication. Influence diagrams are effectively maps showing someone’s cognitive model of a complex process involving uncertainties, or aspects of a decision to be made. Sometimes, influence diagrams are called “knowledge maps.” In their most formal version, influence diagrams show the structure of conditional probability among many related variables that contribute to a given uncertainty; decisions can be analytically solved like decision trees. An example might be the variables that contribute to the extent of health impacts from a major earthquake in Vancouver sometime before 2050. Whether the event would occur in the day or night surely is a major factor influencing (and thus affecting the conditional probability of) health impacts.

Influence diagrams are also used to develop cognitive maps of how experts view a given risk management decision, and how various stakeholders might view the same decision. The differences among expert and lay views form the basis for defining the content of risk communication messages. This view of influence diagrams has been termed the “mental models” approach by a group of researchers at Carnegie Mellon University. Still other uses of influence diagrams include structuring the assumptions, variables and scenarios used when eliciting probabilities from technical experts. Judgment-based probabilities comprise still another aspect of decision analysis that is particularly important for risk management decisions.

## Conclusions

Good risk management rests on good decision making. In turn, good decision making rests on using judgments effectively and consistently, to gain insight into the complex trade-offs we all face in making choices about these issues. The concepts of decision analysis are uniquely suited to making the best possible use of judgments in these contexts, while recognizing that there is no single right answer. If we are to make progress in risk management efforts, at the societal, organizational or individual levels, then better understanding of these tools is the best way forward.

## Risk Communication

“Since its early beginnings in the 1980s, risk communication has been used to solve the emerging controversies surrounding risk assessment and risk management where polarization of views, controversy and overt conflict have become pervasive. Reality dictates that while risk communication may not successfully resolve all risk management issues, inadequate risk communication will most certainly lead to failure to develop acceptable public policy.

The food crisis in the UK has provided an important message to governments worldwide about the importance of proper risk communication. Risk communication can no longer be considered a simple “add-on” to risk assessment. Risk communication is an integral element of risk analysis in general and risk management decisions in particular; hence, it needs to inform thinking through the whole process of risk analysis. One of the challenges of implementing this philosophy is the need for a culture shift that embraces the concepts of openness, responsiveness, public perception, trust, participation and ethical issues at an early stage.”

From Jean Chartier and Sandra Gabler, *Risk Communication and Government: Theory and Application for the Canadian Food Inspection Agency*, Canadian Food Inspection Agency, Public and Regulatory Affairs Branch, (Spring 2001).

Available at  
[www.inspection.gc.ca/english/corpaffr/publications/riscomm/riscomm.shtml](http://www.inspection.gc.ca/english/corpaffr/publications/riscomm/riscomm.shtml)

## La communication des risques

« Depuis ses origines dans les années 1980, la communication des risques a servi à résoudre les controverses naissantes entourant la gestion et l'évaluation des risques lorsque la polarisation des opinions, la controverse et les conflits ouverts prennent de l'ampleur. Dans la réalité, bien que la communication des risques ne permette pas toujours de résoudre les problèmes de gestion des risques, une communication des risques inadéquate mènera vraisemblablement à l'échec de l'élaboration d'une politique gouvernementale acceptable. [...] La crise de confiance envers la sûreté des aliments, au Royaume-Uni, a envoyé aux gouvernements du monde entier un message clé sur l'importance d'une bonne communication des risques. Celle-ci ne peut plus être considérée comme un simple "prolongement" de l'évaluation des risques. Elle fait partie intégrante de l'analyse des risques en général et des décisions de gestion des risques en particulier, à ce titre, elle doit éclairer les réflexions tout au long du processus de l'analyse des risques. La mise en application de cette philosophie se heurte à des défis; elle oblige d'entrer de jeu à négocier un changement culturel pour embrasser les concepts d'ouverture, de prise en compte, de perception publique, de confiance, de participation et d'enjeux éthiques. »

Tiré de Jean Charte et Sandra Gabler, *La communication des risques et le gouvernement : Théorie et application à l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Auteurs canadiens et internationaux, printemps 2001* (Traduction) Disponible à l'adresse suivante : [www.inspection.gc.ca/english/coordinfo/commciv/commciv.html](http://www.inspection.gc.ca/english/coordinfo/commciv/commciv.html)

taires d'un tremblement de terre de forte intensité à Vancouver avant 2050. Que l'événement survienne le jour ou la nuit représente sûrement un facteur déterminant en ce qui concerne les effets sanitaires, qui peut donc affecter la probabilité conditionnelle de ceux-ci.

Les diagrammes d'influence servent également à élaborer des cartes cognitives portant sur la façon dont les experts perçoivent une décision liée à la gestion des risques et sur la façon dont divers intervenants peuvent percevoir la même décision. Les différences entre le point de vue des experts et celui des profanes forment la base permettant de définir le contenu des messages de communication du risque. Cette conception des diagrammes d'influence a été appelée approche des « modèles mentaux » par un groupe de chercheurs de l'Université Carnegie Mellon. D'autres utilisations des diagrammes d'influence comprennent la structure des hypothèses, les variables et les scénarios utilisés pour obtenir des probabilités d'experts techniques. Les probabilités basées sur le jugement constituent encore un autre aspect de l'analyse des décisions, particulièrement important dans les décisions liées à la gestion du risque.

## Conclusions

Une bonne gestion du risque repose sur un bon processus décisionnel qui, lui, repose sur la façon d'utiliser efficacement et uniformément les jugements, afin d'avoir un aperçu des compromis complexes auxquels nous sommes confrontés pour faire des choix relatifs à ces enjeux. Les concepts d'analyse des décisions servent uniquement à faire le meilleur usage possible des jugements dans ces contextes, tout en reconnaissant qu'il n'existe aucune vraie réponse. En somme, si nous voulons nous améliorer dans le domaine de la gestion du risque aux niveaux social, organisationnel ou individuel, nous aurons avantage à mieux comprendre ces instruments.

possibles du danger dont il s'agit. Mais aussitôt que le nombre de scénarios augmente, les décideurs et les parties intéressées commencent à se demander lequel est le plus probable. Cette étape exige un nouveau langage. En spécifiant la vraisemblance de résultats incertains, nous touchons au domaine de la probabilité. La plupart des gens ont appris les fondements de la probabilité à l'école secondaire, et ces fondements sont souvent suffisants pour avoir un bon aperçu des incertitudes et des mérites des options qu'offre une décision hasardeuse. En effet, la probabilité est un langage formel servant à communiquer l'incertitude. Il est nécessaire puisque les expressions familières d'incertitude qui font partie de la langue de tous les jours sont trop vagues pour bien saisir le degré de risque. Que signifie « une chance raisonnable » pour vous? Pour les participants à une étude, ça variait entre 20 % à 90 % de probabilité. Par conséquent, il faut des probabilités numériques pour clarifier le degré de croyance ou de certitude scientifique, puisqu'elles transmettent précisément le degré de probabilité de certains résultats, bien que la base de connaissances soit incertaine. Les diagrammes d'influence constituent une innovation récente fondée sur une analyse des décisions qui s'est révélée extrêmement utile pour l'analyse, la gestion et la communication du risque. Les diagrammes d'influence sont en fait des cartes montrant le modèle cognitif d'un processus complexe dans lequel se trouvent des incertitudes ou des aspects d'une décision à prendre. On parle parfois de « cartes cognitives ». Dans leur version la plus officielle, ils montrent la structure d'une probabilité conditionnelle parmi de nombreuses variables reliées qui contribuent à une incertitude donnée; les décisions peuvent être analysées, quement prises comme dans un arbre de décision. À titre d'exemple, mentionnons les variables qui contribuent à l'étendue des effets sanitaires.



est faite. Les résultats présentés sont souvent porteurs de nombreuses valeurs. Par ailleurs, certains voient la gestion du risque comme un processus purement politique, bien que le rôle de l'information scientifique et technique soit fondamental pour prendre de bonnes décisions à cet égard. La meilleure approche serait donc peut-être de considérer l'analyse et la gestion du risque comme d'une analyse de décisions sociales qui vise à faire des choix judicieux pour gérer des risques incertains.

### Instruments analytiques

Si la gestion du risque consiste simplement à prendre une décision sur la façon de répondre aux dangers, il faudrait commencer par élaborer des concepts visant à prendre de bonnes décisions. Au cours des 40 dernières années, l'analyse de décisions s'est

*...au cours des 25 dernières années, l'analyse de décisions s'est convertie en une approche visant à fournir de l'information en vue de décisions dans le secteur public, dans le contexte d'un cadre de travail heuristique, afin d'envisager systématiquement les décisions à partir de nombreux points de vue, ainsi que de favoriser un bon processus décisionnel.*

imposée comme approche d'examen de décisions complexes comprenant de multiples sources d'incertitude et valeurs contradictoires. À l'origine, l'analyse de décisions était considérée comme mieux adaptée à un individu (un décideur), tenant compte de son seul point de vue. Les applications en affaires et en médecine étaient courantes. Or, au cours des 25 dernières années, l'analyse de décisions s'est convertie en une approche visant à fournir de l'information en vue de décisions dans le secteur public, dans le contexte d'un cadre de travail heuristique, afin d'envisager systématiquement les décisions à partir de nombreux points de vue, ainsi que de favoriser un bon processus décisionnel.

De récents écrits portant sur l'analyse de décisions ont fait ressortir l'importance de bien structurer toute décision importante, reconnaissant ainsi qu'à peu près tout le monde est « plutôt mauvais » pour prendre des décisions complexes s'il n'y a pas de structure. L'analyste de décisions Ralph Keeney traite d'ailleurs de la « pensée axée sur les valeurs » et souligne l'importance des valeurs comme étant la première motivation pour prendre une décision. Il avance que tout processus décisionnel devrait commencer par une évaluation de « ce qui est important », c'est-à-dire, des valeurs essentielles en jeu dans une décision donnée. Ces valeurs peuvent alors servir de base pour sélectionner les objectifs et les mesures du rendement généralement jugés comme pertinents. L'information fondée sur ces valeurs peut contribuer à guider plusieurs

étapes clés dans un processus décisionnel efficace : déterminer quelle information est nécessaire pour comparer les solutions de façon responsable, obtenir de meilleures solutions que celles qui sont évidentes et fournir la base d'une évaluation qualitative ou quantitative. Une publication récente (Smart Choices, J. Hammond, R. Keeney et H. Raiffa, 1999) fait ressortir les éléments ou les types d'information et de jugements nécessaires au cours du processus décisionnel. Ces éléments sont :

- définir la décision à laquelle vous travaillez, c'est-à-dire qui la prend et si c'est une décision générale ou spécifique, compte tenu du problème en question;

Ces étapes montrent que le rôle de l'information technique et des valeurs est bien reconnu en analyse de décisions. Les jugements de valeur portant sur ce qui est important et souhaité sont envisagés selon les points de vue de nombreuses parties prenantes. Les jugements techniques portant sur les solutions possibles et les conséquences potentielles sont analysés par des experts techniques chevronnés. Le rôle de l'analyste de décisions consiste à intégrer cette information technique basée sur la valeur pour donner un aperçu des choix que présente la décision en jeu.

- clarifier les objectifs et les indicateurs de performance;
- créer de nouvelles solutions intéressantes;
- clarifier les conséquences des solutions et les incertitudes relatives à ces conséquences;
- considérer les compromis pouvant être faits à partir des objectifs qui se présentent lorsqu'on choisit des solutions; et
- décider quelles sont les meilleures solutions; et

L'analyse des risques est l'aspect de l'analyse des décisions qui porte sur les conséquences incertaines des options, basées sur les objectifs importants pour les parties intéressées. La version de l'analyse des risques la plus simple, la plus utilisée et la plus utile dans l'immédiat dépend de scénarios (c.-à-d., de conjectures structurées) portant sur de futurs événements possibles rattachés à un danger déterminé. Par exemple, les scénarios possibles d'un tremblement de terre à Vancouver d'ici 2050 pourraient comprendre un tremblement de terre de forte intensité (disons de 6 à l'échelle de Richter), un tremblement de terre de faible intensité ou l'absence de tremblement de terre. Souvent, les scénarios se construisent à partir d'un petit ensemble de variables qui représentent les incertitudes clés et cernent la variété de résultats

# Concepts et instruments analytiques pour l'analyse et la gestion du risque

**Tim McDaniel**  
 Professeur et directeur,  
 Section de recherche  
 en éco-risques  
 Université de la  
 Colombie-Britannique

## Introduction

Pour paraphraser Zorba le Grec, être en vie c'est prendre des risques. Cependant, nous essayons également de rester en vie en faisant preuve de prudence. D'ailleurs, éviter le danger en gérant les risques est une des raisons qui a forcé les premiers êtres humains à créer des sociétés, des règlements et des gouvernements. De nos jours, la gestion du risque teint tous les aspects de notre vie, ainsi que l'action de nos organismes publics et privés. Pourtant, malgré cette importance évidente, il semble que la réflexion approfondie sur l'analyse et la gestion des risques puisse en effrayer certains et en confondre d'autres.

Les défis du quotidien et le besoin de solutions collectives aux questions de risques sociétaux révèlent l'importance de trouver des approches réalistes pour comprendre les risques au XXI<sup>e</sup> siècle. Le présent article a d'ailleurs pour but de proposer une introduction aux grandes approches qui influencent actuellement la pensée et la pratique dans le contexte de la gestion des risques.

Nous gérons chaque jour de nombreux risques, liés notamment à la santé, à l'argent et au bien-être des êtres qui nous sont chers. Les entreprises et autres organismes gèrent des risques liés à leur santé financière, à la santé de leurs employés ainsi qu'à leur milieu de travail. Les gouvernements, pour leur part, ont la tâche la plus vaste et la plus complexe de toutes, soit celle d'établir de nouveaux cadres de réglementation et de nouvelles directives afin de gérer et d'équilibrer des menaces complexes à notre environnement collectif de même qu'à notre bien-être social et économique. Face à de nouvelles menaces, comme les changements climatiques, la restructuration économique, les récentes préoccupations relatives à la santé et le terrorisme, il est évident que les gouvernements sont confrontés à des responsabilités de gestion des risques extrêmement complexes

et préoccupantes. Dans le présent article, nous nous intéressons particulièrement à des approches souvent utilisées par les gouvernements et les organismes, bien que la question du juste milieu entre la responsabilité individuelle et la responsabilité sociale, relativement à la gestion des risques, y fasse l'objet d'une analyse.

## Définitions

Dans ce contexte, l'usage de termes précis serait fort utile. Malheureusement, il existe de nombreuses définitions, qui se chevauchent. Par exemple, l'analyse du risque est souvent définie comme une tentative de caractériser la probabilité spécifique du danger ainsi que ses dommages potentiels. Quelle est la probabilité d'un tremblement de terre de forte intensité (de niveau 6 ou plus à l'échelle de Richter) en plein centre-ville de Vancouver avant 2050? Si un tel événement survient, quelles en sont les conséquences potentielles? Voilà des questions dont traite l'analyse des risques. Quant à la gestion du risque, elle est souvent perçue comme un processus visant à trouver des solutions de rechange et à prendre des décisions sur la façon de contrôler un danger. Étant donné le risque estimé, quelles mesures devrait-on prendre pour mieux contrôler les risques d'un tremblement de terre à Vancouver au cours des 50 prochaines années? Enfin, l'évaluation du risque renvoie parfois à l'analyse et à la gestion du risque, aussi bien qu'à la tâche générale d'informer les gens, une activité souvent appelée « communication du risque ». Néanmoins, il est possible de trouver de nombreuses versions contradictoires de la définition de chacun de ces termes.

En pratique, l'écart entre l'analyse du risque et la gestion du risque n'est pas nettement défini. Certains perçoivent l'analyse du risque comme une entreprise purement scientifique. Pourtant, chaque aspect du risque est analysé, tout comme l'est d'ailleurs la façon dont l'analyse



# Choix des instruments : Boîte à outils pour une action gouvernementale efficace

Michael Stevenson  
Justice Canada

*Une conférence connexe intitulée Le Choix des outils d'intervention en démocratie globale s'est tenue récemment à l'Université McGill, du 26 au 28 septembre, 2002. Visant à rassembler les idées novatrices sur le choix d'instruments d'intervention ou de politiques ayant pour but d'élaborer des outils à mettre à la disposition des décideurs, cette conférence était organisée par le Projet de recherche sur les politiques et Justice Canada, bureau régional du Québec. Visitez [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca) pour obtenir de plus amples renseignements.*

Le choix des instruments, c'est-à-dire la façon dont les gouvernements choisissent et emploient divers outils pour mettre leurs politiques en œuvre, peut jouer un rôle primordial lorsqu'il s'agit de déterminer les risques que les gouvernements prennent. Le gouvernement fédéral a donc pris le taureau par les cornes et il s'efforce actuellement d'améliorer notre compréhension du choix des instruments et de son lien avec la gouvernance. L'Initiative de gestion des risques juridiques (une initiative conjointe du ministère de la Justice et du Conseil du Trésor) représente un aspect de cet intérêt croissant envers le choix des instruments. Dans le cadre de cette initiative, le ministère de la Justice a organisé un important colloque intitulé Choix des outils : Boîte à outils pour l'action gouvernementale efficace, qui s'est déroulé à Ottawa les 26 et 27 mars 2002. Destinée avant tout aux avocats du ministère de la Justice, le colloque a également réuni des chercheurs et des intervenants en politiques provenant de tout le Canada et des quatre coins du monde.

Le colloque a débuté par un débat entre experts sur les types d'instruments disponibles dans une société régie par la primauté du droit. L'un des présentateurs, Pierre Issaïys de l'Université Laval, a proposé cinq critères de sélection que les gouvernements devraient adopter pour évaluer les actions possibles : l'emprise politique, la qualité des espaces publics, l'équité, l'expertise technique et l'économie de moyens.

Sue Holmes, de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, a abordé la question du respect des politiques – la mesure dans laquelle une réglementation en atteint les objectifs. Elle a décrit des mécanismes permettant tant à des groupes cibles d'adopter au moins deux méthodes différentes pour se conformer à une politique. Bien qu'elle soit encore normative, cette approche peut se révéler plus réceptive aux demandes du marché, favoriser la coopération entre le gouvernement et les entreprises et contribuer à maintenir la transparence au sein du gouvernement.

Comme l'a dit John Sims, sous-ministre de la Justice, « les lois ne fonctionnent pas toujours ». Pour expliquer ses propos, M. Sims a cité l'exemple classique de l'alcool au volant : les gouvernements sont finalement parvenus à atténuer ce problème en jumelant la législation à l'éducation et à la participation de la communauté. W.A. Bogart, de l'Université de Windsor, a donné un exemple semblable à propos du tabac. Il a indiqué que c'est la combinaison des lois, de la sensibilisation du public, des taxes et de l'interdiction de vendre des cigarettes aux jeunes qui a fini par entraîner un changement significatif dans le comportement des gens face au tabac.

La deuxième journée du colloque a été consacrée aux mesures alternatives visant le respect des lois, un groupe d'experts se penchant sur les sanctions administratives prévues dans la Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire et la Loi sur les contraventions, sur les amendes et les multinationales, ainsi que sur les sanctions administratives pécuniaires. Un autre panel d'experts a mis en évidence les perspectives de quatre ministères gouvernementaux concernant les politiques en matière de conformité.

Le colloque Choix des outils : Boîte à outils pour l'action gouvernementale efficace s'est révélé une chance unique pour les chercheurs et les responsables des politiques, de réfléchir sur les questions naissantes et les nouvelles approches concernant le choix des instruments. Le ministère de la Justice espère que les participants ont approfondi leur compréhension des différents instruments que les gouvernements peuvent employer en lieu et place des lois et litiges, et qu'ils ont également perçu les avantages et inconvénients de ces instruments. Au bout du compte, le colloque devrait faciliter la mise en place d'une politique gouvernementale visant à réduire les risques juridiques.





l'agier les gens à l'innovation tout en leur faisant prendre conscience des risques que leurs actions peuvent susciter. Les experts et les scientifiques jouent un rôle clé dans la description et l'évaluation des risques et des stratégies d'intervention adéquates, mais la responsabilité ultime en ce qui a trait aux décisions fondées sur le

*Même les experts peuvent être en désaccord au sujet de la gravité des risques, du fait que le jugement humain est toujours mis à contribution dans ce genre d'évaluations. Ces différences sont souvent à l'origine des échecs dans la gestion du risque, particulièrement lorsque la communication du risque est incomplète ou inexistante.*

risque incombe aux élus. La science et l'expertise dans les décisions fondées sur le risque doivent alors être pertinentes mais non normatives.

En ce qui concerne l'application de la prudence dans les décisions de gestion du risque, il faut aussi proposer une orientation explicite. Étant donné la dualité gain-perte, la prudence peut freiner l'innovation tandis qu'un manque de prudence peut être synonyme de témérité. Une contribution importante du travail du gouvernement fédéral en matière de concepts nouveaux sur l'approche préventive est le travail parrainé par le Bureau du Conseil privé sur la question<sup>4</sup>.

En somme, les éléments menant à une gestion du risque efficace ne peuvent se limiter à une organisation ou à une discipline. Il s'agit d'un travail horizontal qui exige une collaboration interministérielle et interdisciplinaire pour s'assurer que l'évaluation et la réduction du risque soient holistiques, intégrées et complètes.

Malgré un large consensus sur le concept en soi, plusieurs ambiguïtés, et même des débats, entourent encore ses applications spécifiques, notamment en ce qui a trait à la nature des capacités de l'État, aux dommages graves et irréversibles et à l'optimisation des coûts. Prévenir avant de guérir, voilà qui semble sage mais cela reste difficile à mettre en pratique.

## Bâtir des stratégies d'apprentissage en gestion du risque : le processus et les gens

Compte tenu de l'importance d'une bonne gestion du risque et des nombreux défis et obstacles qui s'y opposent, les participants à la Table ronde ont décidé d'organiser leur travail autour de deux éléments clés de gestion du risque : le processus lui-même et les gens. Le reste de cet article portera sur les aspects particuliers de ces deux pierres d'assise.

## Caractéristiques idéales du processus

Le processus idéal de gestion du risque renferme un processus de prise de décision explicite et transparent. Il offre une orientation claire pour les décisions fondées sur le risque tout en permettant une flexibilité dans la surveillance, l'apprentissage et l'amélioration. Il faut également assortir la prise de décisions fondées sur le risque d'une imputabilité et d'une responsabilité claires, de même que d'incitatifs efficaces pour encour-

personnes, est par ailleurs largement méconnue. On peut prendre l'exemple du terrorisme. Ce qui pousse ce défi à son paroxysme est le fait que les experts et le public sont souvent en désaccord sur la nature des différents risques, car les caractéristiques empiriques et intuitives du risque donnent souvent lieu à des interprétations différentes. Même les experts peuvent être en désaccord au sujet de la gravité des risques, du fait que le jugement humain est toujours mis à contribution dans ce genre d'évaluations. Ces différences sont souvent à l'origine des échecs dans la gestion du risque, particulièrement lorsque la communication du risque est incomplète ou inexistante.

Un autre facteur qui augmente la complexité de ces défis est le niveau de confiance des intervenants. En réalité, la confiance du public envers le gouvernement s'amenuise. Pourtant, dès qu'il est question de risques et d'incertitudes, la confiance des citoyens envers la capacité de leur gouvernement à gérer ces situations avec compétence et intégrité devient primordiale. Mais, comme l'ont noté les participants à la Table ronde, « il n'y a pas de recette simple pour bâtir la confiance. Outre le fait qu'elle soit difficile à bâtir, elle se détruit facilement. »

L'entraquement de ces défis a amené une nouvelle notion de prudence dans les décisions liées au risque axées sur les sciences. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 définit ainsi le principe de prévention : « Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. »

# Bâtir une capacité de gestion du risque dans la fonction publique

**Stephen Hill**  
 Titulaire d'une bourse  
 post-doctorale  
 Programme CNRSNG/CRCH  
 en communication du risque  
 et en politique publique  
 Haskayne School of Business  
 Université de Calgary

**Geoff Dinsdale**  
 Analyste de la recherche  
 et des politiques et  
 Coordonnateur des Tables  
 rondes de recherche-action  
 Centre canadien de gestion

« La gestion du risque efficace a une importance cruciale pour la fonction publique; dans un contexte incertain, il est capital de pouvoir prendre de bonnes décisions au sujet des politiques, des programmes et des services. De plus en plus souvent, la fonction publique est placée devant des décisions difficiles à l'égard des risques dans divers domaines, dont la santé et l'environnement, le bien-être économique, la technologie et la prestation de services. La responsabilité et le devoir de prudence de l'État envers le public l'obligent à suivre les usages et les enseignements de la bonne gestion du risque » (Centre canadien de gestion du risque « Fondements en vue de l'élaboration de stratégies d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique, Ottawa, 2001, p. v)

La prise de risques est une condition essentielle au développement humain. Sans elle, les innovations technologiques et sociales nécessaires à la résolution des nombreux problèmes du monde ne verraient jamais le jour. Les fonctionnaires jouent un rôle crucial dans le façonnement de la perception sociale des risques. Ils sont régulièrement aux prises avec des risques dans de nombreux domaines comme les finances, l'environnement, la santé et la sécurité. Puisqu'ils mènent des évaluations du risque et participent à l'élaboration de politiques, les fonctionnaires sont des gestionnaires du risque. Ils contribuent aussi à cerner les enjeux du risque et à informer le public sur les caractéristiques entourant les risques, influençant ainsi les demandes du public sur la gestion du risque auprès du gouvernement.

Le défi pour la fonction publique est d'optimiser sa capacité à bien gérer les risques, notamment ceux qui sont très incertains ou ont des répercussions de taille, même si elles sont encore inconnues. La question qui doit alors se poser est : comment les membres de

la fonction publique peuvent-ils mieux apprendre à gérer le risque? Les concepts relatifs à cette question ont été explorés lors d'une Table ronde de recherche-action organisée par le Centre canadien de gestion (CCG). La Table ronde réunissait des hauts fonctionnaires, des universitaires et des experts en gestion du risque du secteur privé. Elle était présidée par Ian Shugar de Santé Canada, et les auteurs de cet article faisaient partie du secrétariat qui a appuyé le travail de la Table ronde<sup>1</sup>. Le travail de la Table ronde du CCG s'appuyait sur d'autres travaux et venait les compléter, notamment ceux du Groupe de travail des sous-ministres adjoints sur la gestion du risque constitué par le Bureau du Conseil privé<sup>2</sup> et le Cadre de gestion intégrée du risque pour la fonction publique du Secrétariat du Conseil du Trésor<sup>3</sup>.

## Les défis d'une gestion du risque efficace

Au cours de leur travail, les participants à la Table ronde n'ont pas été surpris de constater le nombre d'obstacles à une gestion du risque efficace et les petites choses qui peuvent entraver le bon déroulement des processus de la gestion du risque. Par exemple, il est très facile d'ignorer les risques importants, notamment ceux que les experts signalaient mais qui ne retiennent pas l'attention du public ou des décideurs. Malheureusement, l'exposition au risque, même si elle est évidente pour un petit nombre de



# Les cahiers frontaliers : Une politique étrangère réaliste selon J.L. Granatstein

Paul Halucha  
Projet de recherche  
sur les politiques

**L**a doctrine du président Bush selon laquelle les pays sont soit contre les États-Unis dans leur guerre permanente contre le terrorisme est d'une clarté irréfutable. L'exceptionnalisme américain est une conséquence naturelle de cette doctrine et a des incidences sur le programme internationaliste libéral (Cour pénale internationale), les engagements passés qui pourraient restreindre la marge de manœuvre de Washington (le Traité sur les missiles antimissiles de 1972) et le multilatéralisme en général.

Les années 90 semblent avoir été une période de transition entre la guerre froide et la guerre contre le terrorisme. Comme ce fut le cas pour tous les alliés des États-Unis, les ramifications immédiates du 11 septembre au Canada n'ont pas tardé à se manifester et elles ont été bien documentées (de nouvelles dépenses, de nouvelles lois et de nouvelles structures relatives à la prise de décision). Mais la politique étrangère du Canada (y compris la politique en matière de défense) a mis du temps à s'adapter à la nouvelle réalité, en particulier au besoin d'adopter une philosophie de pragmatisme. Tel est le point de vue de J.L. Granatstein dans « A Friendly Agreement in Advance » (« Une entente amicale à l'avance ») qui fait partie de la série des Cahiers frontaliers de l'Institut C.D. Howe.

Au cœur des débats portant sur la politique étrangère, on retrouve la lutte visant à définir et à défendre la souveraineté canadienne. Une contribution importante qu'apporte le texte de Granatstein est de montrer comment la défense de la souveraineté a mené au sacrifice de l'intérêt national canadien. Loin de favoriser la souveraineté, le coût réel de l'opposition constante à la politique étrangère des États-Unis équivaut à une réduction de la puissance canadienne en Amérique du Nord et partout dans le monde, d'avancer Granatstein. Et il le démontre avec brio dans une évaluation de la politique canadienne portant sur le système national de défense antimissiles (NMD) et la question du commandement du Nord.

Les critiques du système NMD croient qu'il ne fonctionnera pas, mais craignent qu'il ne provoque une nouvelle course aux armements. D'une manière ou d'une autre, soutiennent-ils, le Canada devrait se tenir loin de cette initiative du XXI<sup>e</sup> siècle à la Reagan. En revanche, Granatstein s'intéresse particulièrement à ce que le Canada espère changer en passant par l'opposition. Sa réponse : nous ne changerons rien. De plus, nous courons le risque que la commande du système NMD échappe au contrôle de la Défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD). Le cas échéant, la NORAD pourrait perdre une bonne part de sa substance, ce qui pourrait également anéantir toute influence du Canada en matière de défense aérienne continentale.

Le commandement du Nord (NORTHCOM) comprend toute l'Amérique du Nord et est responsable de la défense du territoire. Pour le Canada, l'alternative politique est soit de se tenir à l'écart soit de se joindre aux États-Unis sur le plan de la coopération pour la sécurité et de la coordination militaire relevant du NORTHCOM. À nouveau, les critiques agitent le spectre de la perte de souveraineté canadienne. Mais à ce sujet, Granatstein souligne que le Canada a connu une association fructueuse avec les États-Unis pendant 45 ans au sein de la NORAD. En outre, tout comme pour le système NMD, les États-Unis iront de l'avant avec ou sans le Canada.

Granatstein est en pays de connaissance sur ce plan, mais son point de vue relatif à une ère nouvelle en politique étrangère canadienne, fondée sur une philosophie de pragmatisme, n'en devient que plus convaincant face à l'instabilité mondiale croissante, à l'unilatéralisme américain de plus en plus fort et à l'érosion de la capacité des Forces armées canadiennes.

L'article intégral est disponible sur le site [www.cdhowe.org](http://www.cdhowe.org).

## La guerre sans risques

« Le philosophe et juriconsulte de Yale, Paul Kahn, a déclaré que "minimiser les risques de la guerre au nom des droits de l'homme" est une contradiction morale. Le concept des droits de l'homme part du principe que toutes les vies humaines sont d'égale valeur. La guerre sans risques suppose que nos vies importent plus que celles que nous tentons de sauver. Faut-il donc sacrifier nos vies afin de démontrer notre sincérité morale?... Certainement pas. Priv- ilégier des interventions qui réduisent les pertes au minimum d'un côté comme de l'autre doit être la meilleure stratégie. Bien entendu, il n'y a aucun avantage à prendre des risques pour le plaisir de prendre des risques et aucun commandant digne de ce grade ne tentera autre chose que d'obtenir la victoire avec un minimum de pertes au sein de ses propres troupes. La véritable question est de savoir si la guerre sans risques peut fonctionner. »

Tiré de Michael Ignatieff, *Virtual War*, Toronto, Viking Books, 2000, p. 162. (Traduction)

en fixant des seuils de connaissance et d'ignorance acceptables dans le cadre d'évaluations de la menace. On s'ex- pose à des risques lorsqu'un système de renseignement est prêt à admettre un échec, une faiblesse ou une quel- conque incapacité. Il existe toujours un risque, dans le domaine du ren- seignement, de s'effondrer devant une forme potentiellement insidieuse d'autocensure. Les services du ren- seignement aimeraient pouvoir tenir bien haut comme devise le besoin de « donner l'heure juste », mais ce travail peut s'avérer solitaire et peu gratifiant. Les services du renseignement doivent être capables de prendre le risque de dire la vérité même si celle-ci est

*Traditionnellement, prendre des risques n'est pas une attitude qui fait partie intégrante de la culture du monde du renseignement. Pourtant, c'est un concept auquel nous devons nous habituer.*

impopulaire. Ils doivent s'en remettre à la volonté des décideurs à risquer d'entendre une vérité désagréable. Traditionnellement, prendre des risques n'est pas une attitude qui fait partie intégrante de la culture du monde du renseignement. Pourtant, c'est un concept auquel nous devons nous habituer. Les collectivités du XXI<sup>e</sup> siècle, au Canada et ailleurs, devront avoir la volonté et la capacité d'évaluer non seulement les menaces actuelles, mais aussi les risques pour l'avenir, ce qui nécessitera un nouvel esprit. Il pourrait également se révéler nécessaire de modifier des éléments déjà en place, comme la structure organisationnelle. Parmi les nombreux risques auxquels nous devons faire face, il y a d'abord et avant tout le risque du changement.

pour remplir leur rôle. Plus la cible est difficile à atteindre, plus les ren- seignements obtenus sont vagues et plus ce problème prend de l'am- pleur. Le terrorisme est la cible la plus difficile à atteindre pour les services du renseignement; obtenir de l'infor- mation sur des groupes terroristes exige donc de prendre des risques. Il ne s'agit pas de prendre des risques au point de commettre des actes illégaux comme l'a fait le Service de sécurité de la GRC dans les années 70. Le Canada a développé un sys- tème efficace de freins et contre- poids pour éviter qu'un tel problème se présente à nouveau. Il est plutôt question de prendre des risques

intellectuels et de développer une culture basée sur ce type de risques au sein de la communauté du ren- seignement. Une telle culture est essentielle pour attendre un juste milieu lorsqu'il s'agit de prendre des risques de façon responsable. Il faut prendre des risques au cours du processus de recrutement afin d'obtenir la plus importante part de talent et de savoir, même s'il s'agit parfois de talent et de savoir peu usuels. On court des risques lorsqu'il y a échange de renseignements d'un échelon à l'autre dans la hiérarchie d'un service du renseignement et d'une zone de compétence à l'autre au sein de collectivités du renseigne- ment. Le partage de renseignements signifie souvent risquer la dissémina- tion de renseignements fragmentaires ou spécialisés et s'en remettre à la con- science des autres en matière d'exper- tise et de sécurité. On court des risques



dans le domaine du renseignement. Chaque évaluation des risques renferme une part d'ambiguïté que les services du renseignement tentent d'expliquer sans donner une impression d'indécision, de neutralité ou de complète ignorance. L'évaluation nettement tentent d'expliquer sans donner une impression d'indécision, de neutralité ou de complète ignorance. Lorsque il s'agit de faire comprendre cette ambiguïté, le succès réside dans la relation professionnelle qui s'établit entre les services de renseignement et leurs clients et maîtres politiques. Normalement, dans le cadre d'une relation

Dans un environnement international qui porte encore les séquelles du 11 septembre, évaluer les risques pour la paix et la sécurité ne représente toutefois qu'une partie du rôle des collectivités du renseignement. L'évaluation des risques, un travail souvent exécuté dans le monde relativement clos de la communauté du renseignement, soulève tôt ou tard la question des avertissements des risques, lesquels peuvent avoir un visage bien plus concret aux yeux du public. Nous avons vu les États-Unis

*Chaque évaluation des risques renferme une part d'ambiguïté que les services du renseignement tentent d'expliquer sans donner une impression d'indécision, de neutralité ou de complète ignorance.*

tion à long terme entre les services de renseignement et leurs clients, il se développe une compréhension des possibilités et limites du renseignement. Il est alors de plus en plus clair que le processus d'évaluation de la menace est un art plutôt qu'une science et qu'il n'est pas infallible. Aucune relation de ce type n'existe, par définition, entre les collectivités du renseignement et le public. En raison d'obstacles autres que le respect du secret et de la tradition, il devient difficile, pour les collectivités du renseignement, de communiquer avec la population. En effet, il est possible que les services de renseignement ne sachent pas s'adresser efficacement à un client non traditionnel et, en même temps, que le public ne comprenne pas le message. Essayer de communiquer au public un avertissement des risques est, en soi, une entreprise risquée. Dans la troisième conception du risque liée au domaine du renseignement, le sujet est essentiellement abordé à l'envers. En effet, on cherche à déterminer dans quelle mesure les collectivités du renseignement peuvent prendre des risques

s'efforcer, avec peu de succès jusqu'à maintenant, de trouver un moyen de communiquer au public les alertes du service du renseignement. Ces situations sont moins courantes au Canada et sans doute a-t-on déployé moins d'efforts dans le développement d'un système par l'entremise duquel on pourrait émettre des alertes à l'avenir. Essayer de développer un tel système visant à communiquer au public les évaluations des risques va à l'encontre d'habitudes bien établies en matière de secret. En outre, ce système ne serait pas à l'abri du syndrome de « l'homme qui criait au loup », puisqu'une série d'avertissements dont les menaces annoncées ne se concrétiseraient pas ruinerait la réputation et la crédibilité des services du renseignement, peut-être au moment même où l'une de ces prédictions se révélerait être vraie. D'un autre côté, maintenir un état d'anxiété élevé en prenant au sérieux toutes ces fausses alertes bouleverserait rapidement le quotidien de n'importe quelle société. Traduire une évaluation des risques en avertissement de risques amène également à être confronté à l'un des

non plus chose facile que d'évaluer la part qu'occupe l'imprévisibilité dans les décisions d'un groupe terroriste. Réunir les meilleures opinions concernant les perspectives idéologiques d'une organisation terroriste et l'étendue de la prévisibilité de ses actions est une réussite en soi. Toutefois, même les résultats d'une évaluation du risque de ce niveau seront mitigés si le système de renseignement en place est incapable d'aller plus loin et d'adapter l'art complexe de l'évaluation nette » à la situation en question.

L'évaluation nette, que le Pentagone a d'abord perfectionnée sous l'œil attentif du gourou de la défense Andy Marshall dans le but d'analyser des scénarios militaires complexes, constitue l'une des plus importantes percées dans l'art d'évaluer une menace. Elle s'appuie sur l'idée que les menaces et perceptions de menaces mesurables chez deux belligérants sont inextricablement liées. Appliquée à une menace terroriste, l'évaluation nette exige d'être renseigné non seulement sur les perspectives idéologiques d'une organisation terroriste, mais également sur l'approche que cette entité adopte dans la perception de ses ennemis et l'évaluation des réponses à ses propres actes. En termes concrets, procéder aujourd'hui à une évaluation des risques d'Al-Qaïda nécessite d'être renseigné sur l'état de ses dirigeants, leur mentalité, leurs objectifs, leur compréhension de l'Occident en tant que cible et ennemi, leur choix potentiel d'armes et de méthodes d'attaque, ainsi que leur point de vue sur la réaction qu'aurait l'Occident face à de nouveaux actes terroristes. Il s'agit d'une tâche lourde, mais sans une telle capacité d'évaluation des risques, toute société est condamnée à se battre contre des ennemis invisibles ou, encore, à tomber dans l'excès de confiance, ignorant les véritables dangers qui la menacent.

# Le risque et la collectivité du renseignement

**Wesley K. Wark**  
Professeur,  
Département d'histoire  
Université de Toronto

*Une compréhension du risque  
est au cœur du problème que  
représente une réforme du  
secteur du renseignement.*

**D**epuis les attentats du 11 septembre 2001, le travail des collectivités du renseignement fait l'objet d'une surveillance accrue et parfois très intense. La plus rigoureuse des enquêtes a été lancée aux États-Unis, où l'échec du 11 septembre, sur le plan du renseignement, a été comparé à celui qu'a essuyé le pays à Pearl Harbor en décembre 1941.

On se pose de nombreuses questions et on cherche à savoir si un meilleur travail en matière de renseignement aurait permis d'éviter la tragédie du 11 septembre. Le Congrès des États-Unis s'est attelé à cette tâche et poursuit actuellement une enquête collective sans précédent visant à évaluer le rôle du système de renseignement américain. Le rapport du Congrès, qui découlera d'un processus d'audiences et d'établissements des faits à huis clos, tracera l'avenir du service de renseignement des É.-U. Bien qu'il n'y ait aucune enquête semblable en cours au Canada, nous partageons avec les États-Unis le besoin de revoir la fonction du secteur du renseignement et de réformer celui-ci.

Une compréhension du risque est au cœur du problème que représente une réforme du secteur du renseignement. Or, dans cet univers, le risque est associé à d'innombrables significations et implications, certaines mieux comprises que d'autres. Il existe au moins trois conceptions du risque qui méritent d'être explorées.

Dans la première, le risque est perçu comme synonyme de menace. Fondamentalement, le rôle des collectivités du renseignement consiste à mesurer les risques pour préserver à la fois la sécurité nationale et la stabilité internationale. L'ère moderne du renseignement, en fait, remonte aux années qui précèdent 1914, alors que plusieurs nations européennes envoient leurs espions néophytes à l'étranger pour savoir qui possède

de dangereuses nouvelles armes (cuirassés dreadnought, sous-marins, machines volantes) et qui nourrit des ambitions meurtrières. Aucun état ne parvient à comprendre l'environnement du risque en 1914, mais l'histoire s'est considérablement enrichie depuis ce temps et il est possible d'affirmer, sans se tromper, que l'évaluation des risques est aujourd'hui un art bien établi. Cependant, un art bien établi n'est pas garant de succès. L'évaluation de la menace est un processus qui s'est développé au cours de la guerre froide. Il faut donc parvenir à savoir si les défis actuels, particulièrement en ce qui concerne le terrorisme à l'échelle mondiale, sont qualitativement et quantitativement plus imposants qu'autrefois. Il ne fait aucun doute que le terrorisme, pour les collectivités du renseignement, représente une cible qui a peu de choses en commun avec l'évaluation de la situation militaire, économique et politique d'un État-nation étranger. Les éléments clés de toute évaluation du risque concernant une organisation terroriste incluent une compréhension de ses effectifs, son armement, sa logistique, son réseau de communication, ses finances, ses plans, ses dirigeants et son idéologie. Une telle tâche présente peu de liens avec celle, par exemple, de mesurer la capacité de première frappe de l'Union soviétique à l'époque de la guerre froide. Alors que tous les éléments d'une évaluation de la menace potentielle émanant d'une organisation terroriste sont importants, et intimement liés, le plus grand défi est probablement celui de répondre au besoin de pénétrer l'esprit collectif d'une entité terroriste et de comprendre ses dirigeants et l'idéologie qui les anime. S'ajoute à la grande complexité de cette tâche le facteur imprévisibilité. Aucune collectivité du renseignement, même la meilleure, ne peut prévenir l'imprévisible. Ce n'est pas



# La confiance du public dans les services de police au Canada – 1981 – 2000 : Constatons de l'Enquête sur les valeurs mondiales

**Tamara Candido**  
**Analyste principale**  
**Direction Générale**  
**de la Politique**  
**et Planification Stratégique**  
**Gendarmerie royale**  
**du Canada**

En se basant sur les données de l'Enquête sur les valeurs mondiales, le Dr Neil Nevitte et Barbara Ellard, de l'Université de Toronto, ont mené un projet de recherche, pour le compte de la Direction Générale de la Politique et Planification Stratégique de la GRC, sur le degré de confiance du public à l'égard des services de police au Canada. Les conclusions de la recherche montrent que le niveau de confiance du public dans la police canadienne, même s'il a légèrement baissé depuis 1980, est resté élevé et stable au cours de deux dernières décennies (soit 85 % en 1981, 84 % en 1990 et 79 % en 2000, des pourcentages qui expriment une très grande confiance ou une assez grande confiance envers de police). La confiance des Canadiens est très élevée comparativement à celle des citoyens des autres pays industrialisés. En effet, seuls les Norvégiens (89 %) et les Anglais (87 %) ont exprimé une très grande confiance, tandis que les Italiens (67 %), les Français (66 %), les Espagnols (64 %) et les Belges (62 %) ont les plus bas niveaux de confiance.

Les variables d'attitudes, comme les orientations politiques (gauche), la ferveur religieuse (basse), le laxisme civil (élevé) et la tendance à la contestation (élevée) ainsi que les variables socio-démographiques, comme le sexe (masculin), l'âge (jeune), l'éducation (plus haut niveau), tendent à être d'importants indicateurs prévisionnels de la faible confiance à l'égard de la police au Canada.

Les variations régionales sont particulièrement frappantes. La chute de la confiance nationale dans les services de police peut être presque entièrement imputable au Québec (11 %) et à la Colombie-Britannique (12 %). Au Québec, ce phénomène va de pair avec les changements structuraux de la société — baisse de la fréquentation des églises, baisse de la satisfaction de vivre et baisse de la confiance du public envers les institutions gouvernementales. Le cas de la Colombie-Britannique est moins stable et semble être une riposte aux facteurs contextuels actuels, comme le débat sur l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique. Un autre fait marquant est l'écart grandissant entre les jeunes des deux sexes en ce qui a trait à la confiance qu'ils accordent à la police.

Par ailleurs, l'analyse suggère que la population canadienne devient de plus en plus post-matérialiste. Par exemple, les priorités des Canadiens se rattachent moins à la sécurité physique et matérielle mais davantage à des enjeux comme les droits civiques, de plus grandes libertés et l'environnement. De par ce changement dans leurs priorités, les attentes des Canadiens sont plus grandes et se traduisent par le souhait d'une plus grande flexibilité de la part des institutions gouvernementales (y compris la police), par une plus grande tendance à adopter un comportement contestataire, par une baisse du niveau de respect de l'autorité et par le changement des normes communautaires de comportement acceptable.

Même si la confiance dont bénéficie la police demeure relativement élevée, rien ne garantit que cette tendance se maintiendra. Le grand défi pour les services de police sera de s'adapter aux changements d'attitude et à une nouvelle structure sociale, comme un plus haut niveau d'éducation, un plus grand laxisme civil et des orientations post-matérialistes.

Dans l'avenir, deux domaines en particulier méritent de faire l'objet de recherches : la façon dont les attitudes à l'égard de la police se forment, particulièrement parmi les jeunes-hommes, et les répercussions de la croissance du laxisme civil qui peut notamment se traduire par des problèmes tels que les crimes des cols blancs.

Le fleau à venir

« Au bout du compte, l'humanité devra modifier son point de vue sur la place qu'elle occupe au sein de l'écologie terrestre si elle veut conserver l'espoir de repousser le prochain fleau ou, du moins, y survivre. La mondialisation rapide des biotopes humains exige des êtres humains du monde entier qu'ils fassent preuve d'ouverture d'esprit et cessent de percevoir leur voisinage, leur province, leur pays ou leur territoire uniquement comme l'ensemble des écosystèmes qui les composent. Les microbes, et leurs vecteurs, ne reconnaissent pas les frontières artificielles que l'homme a établies. Ce sont plutôt des facteurs naturels qui influencent leurs déplacements : la température, le pH, la luminosité, l'humidité, la présence d'hôtes vulnérables et la mobilité des vecteurs. [...] Alors que les représentants de la race humaine se battent entre eux pour des parcelles de terre surpeuplées et des ressources de moins en moins abondantes, ce sont les microbes qui en profitent. Ils sont nos prédateurs et seront victorieux si nous, Homo sapiens, n'apprenons pas à vivre dans un village planétaire rationnel qui offre peu de chances aux microbes. Si nous n'y arrivons pas, nous devrons nous préparer à affronter le fleau à venir. »

Tiré de Laurie Garrett, *The Coming Plague*, New York, Penguin Books, 1994, p. 618, 620. (Traduction)

Le génie! du génome  
La première exposition itinérante  
sur la génomique présentée à  
l'échelle du Canada

**L**e génie! du génome, la première exposition itinérante sur la génomique présentée à l'échelle du Canada, ouvrira ses portes au Musée canadien de la nature au printemps 2003, avant de se lancer dans une tournée nationale d'une durée de trois ans. Présentée par le Musée canadien de la nature, en partenariat avec Génome Canada et les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC), l'exposition ajoutera du matériel didactique, des composants d'un site Internet et une série de conférences qui permettront d'explorer plus en profondeur les incidences de ce nouveau champ de recherche sur la société.

Cette exposition unique et novatrice fournira à la population canadienne une grande diversité de renseignements sur la recherche en génomique (l'étude des gènes et de leurs fonctions dans tous les organismes vivants). Elle explorera divers sujets, depuis la cartographie du génome humain et son incidence sur la santé des Canadiens et des Canadiennes jusqu'à l'usage de la génomique en agriculture, en foresterie et dans la préservation des espèces sauvages. L'exposition rendra aussi un vibrant hommage à la communauté scientifique canadienne et encouragera la discussion sur cette discipline scientifique naissante.

« La science appartient et s'adresse à tous — pas seulement aux scientifiques », a dit Henry Friesen, président du conseil de Génome Canada et scientifique de renommée internationale. « Par ailleurs, la génomique apporte avec elle de nouvelles inquiétudes qui doivent être abordées. Or, la meilleure façon d'y parvenir est de favoriser l'éducation et l'information. Offrir aux Canadiens et aux Canadiennes l'occasion d'en apprendre davantage sur la génomique, et ce dans leurs propres collectivités, nous permettra de prendre de meilleures décisions. Je suis très fier que Génome Canada soit un partenaire de cette exposition. Il s'agit d'une initiative merveilleuse, importante et qui vient à point nommé. »

« Grâce à la révolution de la génomique, nous entrons dans l'âge d'or des soins de santé et de la recherche dans le domaine de la santé. Notre capacité à diagnostiquer, à prévenir et à traiter les maladies sera profondément transformée, au cours des dix prochaines années, par notre aptitude à comprendre les altérations moléculaires qui causent ces maladies », affirme Alan Bernstein, président des IRSC. « Ces progrès fondamentaux soulèvent de complexes questions éthiques, juridiques et sociales. J'espère que Le génie! du génome fournira à la population canadienne quelques-uns des outils et des renseignements nécessaires pour s'attaquer à ces questions importantes. »



contribution respective des sciences biologiques et des sciences humaines à l'analyse critique des enjeux soulevés par la manipulation du vivant. À ces deux conceptions du risque s'ajoutent deux attitudes face au risque qu'il importe de bien connaître afin de pouvoir les discerner. Ces attitudes s'appliquent indépendamment de la conception du risque adoptée<sup>1</sup>.

### *...dans une démarche visant à développer une meilleure compréhension mutuelle, il est essentiel d'identifier nos perspectives respectives ainsi que les lieux de nos désaccords.*

Le caractère éthique des questions traitées, force les acteurs concernés, et tout particulièrement les autorités gouvernementales, à reconnaître ce caractère. Il en résulte une responsabilité de la part de ces derniers d'accorder aux enjeux soulevés par la manipulation du vivant un traitement qui respecte leur nature éthique et s'inscrit sur la toile de fond d'une réflexion éthique pleine et entière. Car peu

La première attitude se résume ainsi : il n'y a pas de risque « zéro ». Plutôt libérale, cette attitude est celle de celui qui, vivant dans un monde incertain, accepte qu'on ne puisse éviter de prendre des risques. Cette attitude prédipose aux nouveaux développements technologiques dans la mesure où les risques associés à ces développements ne dépassent pas les risques auxquels nous sommes soumis quotidiennement dans notre environnement. Cette attitude se retrouve à l'œuvre vis-à-vis des aliments génétiquement modifiés qui, selon les experts, présentent moins de risques pour la santé humaine que l'utilisation de pesticides, par exemple.

La seconde attitude offre un double visage. Plus conservatrice, elle se caractérise par une réticence à changer les manières de faire établies. Cependant, alors que les uns souhaitent maintenir les processus et modes de production « naturels », les autres veulent valoriser les pratiques de la recherche scientifique et du développement technologique. Ce conflit d'un certain courant conservateur n'étant nullement. Il démontre l'existence bien réelle de sociétés dont les valeurs sont hétérogènes et donne lieu à des jugements opposés sur la manipulation du vivant sans pour autant que valeurs réelles en cause aient été discutées.

1. Carlo C. Jaeger et Alois J. Rust, « Ethics as rule systems : the case of genetically engineered organisms », dans 37 Inquiry, 1994, p. 65-84).

à la transgénèse, cette capacité de reprogrammation de l'ovule est porteuse d'immenses promesses.

Pour plusieurs, le risque soulevé par la reprogrammation cellulaire ne provient nullement d'un souci lié à la sécurité de la procédure. Il découle plutôt des bénéfices escomptés. Si les promesses de la reprogrammation cellulaire devaient se matérialiser, ne serions-nous pas amenés à percevoir notre corps comme une machine, avec les conséquences inconnues qui pourraient s'ensuivre pour notre conception de l'être humain ? Notre identité ne s'en trouverait-elle pas menacée ? Par ailleurs, quelle valeur accordons-nous à la vie si notre corps n'était plus qu'un assemblage de pièces modélables et remplaçables ? Enfin, avec la possibilité grandissante de moduler l'évolution de notre espèce, n'avancerons-nous pas inexorablement, bien que graduellement, vers une sorte de gestion sociale de la maladie et un eugénisme qui créeraient de nouveaux problèmes à l'échelle planétaire ?

importent les choix effectués ou l'orientation des politiques publiques, ceux-ci traduiront une prise de position éthique. Dans le contexte de nos sociétés démocratiques, où s'exprime une pluralité de points de vue, assumer cette responsabilité présente des défis considérables qui exigeront intégrité et transparence. Sur le plan théorique, ces défis soulèvent également des questions complexes, qui se situent à l'interface de l'éthique, de la philosophie morale, des sciences politiques et de la théorie du droit.

Dans toute la controverse qui entoure la manipulation des êtres vivants se dessinent donc deux conceptions distinctes du risque. Alors que la première est synonyme de sécurité, la seconde s'étend aux conséquences sociales et culturelles de nos actions. Cette distinction est importante car, d'une part, elle permet une première classification des points de vue défendus sur le marché des idées. Par le fait même, elle favorise une meilleure compréhension de ces points de vue et des débats. D'autre part, elle met le doigt sur une des sources potentielles du dialogue de sourds auquel nous sommes régulièrement conviés sur la place publique ou dans le cadre de conférences savantes. Cela présente des avantages puisque, dans une démarche visant à développer une meilleure compréhension mutuelle, il est essentiel d'identifier nos perspectives respectives ainsi que les lieux de nos désaccords. Enfin, la distinction décrite situe dans ses grandes lignes la

Toutes ces interrogations sont légitimes — ce qui ne veut pas dire qu'elles soient bien-fondées — et traduisent, d'un point de vue plus général, une réflexion sur le risque qui englobe les conséquences sociales et culturelles de nos actions. L'adoption d'une telle conception élargie du risque accentue la dimension profondément éthique des questions posées par la manipulation des êtres vivants. Or, cette dimension est trop souvent occultée par la prise en considération exclusive des aspects liés à la sécurité des produits issus de la biotechnologie. Dans ce cas, le discours a en effet tendance à être orienté vers l'analyse et l'interprétation de données mesurables. Par ailleurs, si les effets potentiels sur la santé humaine, la santé des animaux et l'environnement constituent des éléments importants dont on doit tenir compte dans le cadre d'une réflexion éthique, ils ne vident pas pour autant cette réflexion. Trop souvent, le débat se fait sur le mauvais sujet, la sécurité, et cache le vrai débat sur la peur du changement. Ainsi, l'adoption d'une conception élargie du risque, en plus d'établir clairement

# Le risque et le génie génétique

Marc-André Siraad  
et  
Lyne Létourneau  
Centre de recherche en  
biologie de la reproduction  
Département des sciences  
animales, Université Laval

*Profondément marquées  
par les progrès accélérés  
de la science et de la  
technologie, les sociétés  
modernes sont aux prises  
avec les questions épineuses  
du clonage reproductif, de  
la thérapie génique, de la  
re-programmation cellulaire,  
de la fabrication de chimères,  
de la xénotransplantation  
des aliments génétiquement  
modifiés. Au cœur des débats  
se situent les « risques »  
associés à ces nouveaux  
outils de la biologie.*

Depuis trente ans, nous assistons à une véritable révolution en biologie. Avec la connaissance de la structure de l'ADN puis la maîtrise du génie génétique, s'est amorcé le développement technologique qui nous place aujourd'hui devant la réalité de la manipulation des êtres vivants — végétaux, animaux et humains.

Loïn de faire l'unanimité, la manipulation du vivant est source de controverse. Profondément marquées par les progrès accélérés de la science et de la technologie, les sociétés modernes sont aux prises avec les questions épineuses du clonage reproductif, de la thérapie génique, de la re-programmation cellulaire, de la fabrication de chimères, de la xénotransplantation des aliments génétiquement modifiés. Au cœur des débats se situent les « risques » associés à ces nouveaux outils de la biologie. Si ces derniers font espérer le meilleur, ils font aussi craindre le pire. Par exemple, alors que les uns redoutent les effets inconnus des plantes transgéniques sur le fragile « équilibre » de la nature, d'autres appréhendent l'effritement éventuel de notre identité sociale. À ces points de vue s'oppose, notamment, l'opinion de ceux qui invoquent l'absence de risques pour la santé humaine liée à la consommation d'aliments génétiquement modifiés et qui renvoient au domaine de l'irrationalité toute forme d'argumentation qui ne trouve pas son point d'appui sur des données mesurables ou scientifiques.

Dans un tel contexte, nous sommes vite confrontés à l'impasse de la polarisation des discours, qui s'accompagne d'une bonne dose d'émotivité, entraîne la cristallisation des points de vue et masque la véritable nature ainsi que la complexité des enjeux soulevés. Il en résulte une confusion qui ne sert les intérêts de personne et qui rend difficile toute analyse approfondie. Or, à travers les points de vue défendus, se dessinent deux conceptions distinctes du risque qu'il importe d'avoir à l'esprit. La première conception, qui sous-tend généralement le discours des spécialistes des sciences biologiques, vise la sécurité des produits issus de la

biotechnologie pour la santé humaine, la santé des animaux et l'environnement. La notion de risque est ici synonyme de sécurité. Plus spécifiquement, elle renvoie à l'absence de danger d'ordre physique ou matériel. L'évaluation du risque passe dans ce cas par le biais d'études environnementales, toxicologiques et autres, qui ont pour but de déterminer la possibilité qu'un dommage survienne et de mesurer son degré de probabilité. Pour ceux qui adoptent une telle conception du risque, seuls les facteurs susceptibles d'affecter la sécurité sont pertinents. Ainsi, dans la mesure où une atteinte à la santé humaine, à la santé des animaux ou à l'environnement est jugée comme faible ou inexistante, cette conclusion établit une base solide pour rejeter les critiques qui empêchent d'aller de l'avant. Dans le domaine médical, la perception du risque est aussi influencée par le bénéfice au patient. Cette première conception du risque propose donc également un critère d'acceptabilité du risque. De même, elle oriente les stratégies de gestion du risque vers une minimisation de ce dernier.

La seconde conception du risque admet un ensemble beaucoup plus large de facteurs. Sa perspective dépasse celle de la sécurité pour s'étendre à d'autres considérations — religieuses, culturelles, esthétiques ou éthiques. Ses frontières sont donc beaucoup moins précises et varient, en fait, en fonction des argumentations formulées. Par exemple, la naissance de la brebis Dolly, premier animal cloné par transfert nucléaire à partir d'une lignée cellulaire adulte, a mis en évidence une propriété extraordinaire de l'ovule de mammifère, soit sa capacité de reprogrammation. En effet, lorsqu'une cellule adulte est injectée ou fusionnée à un ovule préalablement vidé de ses chromosomes, l'ovule efface la programmation de tous les gènes de cette cellule. Cette dernière acquiert ainsi le potentiel de générer, non seulement un nouvel individu, mais également, si elle est soumise aux bons signaux, n'importe quel tissu du corps humain. Allée



# La démocratie peut-elle survivre à la guerre entre la mondialisation et le terrorisme? : Un exposé de Benjamin Barber

Suman Bhattacharya  
Analyste politique  
et rapporteur de table ronde  
Centre canadien pour  
le développement  
de la politique étrangère  
Ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international

Dans son discours liminaire du 2 mai 2002, prononcé à l'occasion de la retraite fermée de théoriciens internationaux sur le thème « Le choc des civilisations? » parrainée par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Benjamin Barber est revenu sur les thèmes centraux de son article de 1992 et de l'ouvrage qu'il a publié en 1995 sous le titre *Jihad vs. McWorld*. Tandis que « McWorld » renvoie aux forces de l'intégration économique découlant de la mondialisation économique, des avancées technologiques et de la propagation de la culture populaire de l'Occident, « Jihad » réfère quant à lui aux « particularismes [réactionnaires] national, intranational, religieux et tribal ». Selon Barber, le 11 septembre était une manifestation de la jonction de ces forces opposées.

Barber soutient quela démocratie ne peut survivre à la guerre entre la mondialisation et le terrorisme que si les États-Unis et les autres pays occidentaux apportent des changements radicaux à leur riposte au terrorisme et aux forces qui le nourrissent.

Pour contre le terrorisme, nous devons comprendre le contexte dans lequel il opère. La nouvelle anarchie mondiale résultant de la mondialisation des marchés économiques du capital, du travail et des biens, crée les conditions qui favorisent le développement du terrorisme. Dans son portrait des aspects clés de la mondialisation, Barber dépeint une image dérangeante d'un nouveau monde de risque : la propagation du sida et d'autres maladies infectieuses, la mondialisation du commerce sexuel, l'exploitation des femmes et des enfants, la possibilité d'un effondrement environnemental et la prolifération des armes légères et des enfants soldats. Par cette constatation, Barber ne voulait pas accabler la mondialisation, mais plutôt montrer que la plupart des pays non occidentaux pensent que ces situations en ont été les principales résulantes. C'est de cette douloureuse constatation que s'est formé un climat propice à l'anti-occidentalisme et au terrorisme. Les démocraties occidentales, de moins en moins désireuses ou capables de régler le capitalisme et de redresser les grands déséquilibres du marché, ont pris une part directe à cette même anarchie mondiale dans laquelle le terrorisme et les autres formes de désordre, opèrent. Si nous souhaitons trouver des moyens de condamner l'ensemble du problème du terrorisme international, alors il faudra établir un « ordre mondial, démocratique et civique » pour régler les investissements capitalistes et les banques à l'échelle mondiale.

De plus, nous devons comprendre que le terrorisme naît d'un sentiment d'impuissance. Pour contre cette impuissance, nous devons appuyer la démocratisation à l'étranger. Pour étendre la démocratisation des nations et créer une société mondiale démocratique, nous devons miser sur une société civile forte et sur l'éducation. L'engagement envers la citoyenneté est la pierre d'assise de l'institution d'une démocratie et cette citoyenneté passe par l'éducation. Toutefois, le problème majeur est que nombreux sont ceux qui perçoivent la démocratisation comme une menace à la diversité et à leur mode de vie. Nous devons donc faire en sorte que la démocratie soit instaurée localement et lentement, en respectant les cultures locales et en laissant le temps aux institutions démocratiques de s'entraîner.

En conclusion, Barber soutient que les défenseurs de la démocratie doivent reconnaître que, si la seule alternative qui se présente à nous est l'hégémonie de l'absolutisme religieux ou l'hégémonie du déterminisme du marché, alors ni la liberté ni l'esprit humain ne pourront s'épanouir. Dans notre monde interdépendant, nous devons trouver une solution de rechange démocratique autre que le « Jihad » et le « McWorld ».

## Le principe de précaution

« Le principe de précaution indique comment traiter l'incertitude en matière d'évaluation et de gestion du risque; il s'agit d'une règle qui reconnaît que l'incertitude est

— la protection de la santé et de l'environnement — au détriment d'autres valeurs. En science, l'incertitude engendre une possibilité d'erreur lorsqu'on tente de prévoir les risques et les bénéfices. Le principe de précaution utilise l'hypothèse suivante : si les meilleures prédictions

sur l'avenir sont fausses, il est préférable d'adopter une attitude prudente. C'est-à-dire que cette erreur soit faite en faveur de la sécurité. C'est-à-dire que, tout bien considéré, il est préférable de ne pas profiter des bénéfices importants d'une technologie en prédisant de manière erronée les risques de dommages nuisibles sur la santé et l'environnement que de subir ces dommages graves en prédisant les risques, aussi de manière erronée. »

Groupe d'experts sur l'avenir de

la biotechnologie alimentaire

Éléments de précaution : recommandations pour la réglementation de

la biotechnologie alimentaire au Canada, La Société royale du

Canada, février 2001, p. 218.

Disponible à l'adresse suivante :

[www.rsc.ca](http://www.rsc.ca)

entreprises de biotechnologie et les scientifiques nous disent que ce serait commettre une grave erreur que de renoncer aux bénéfices résultant des manipulations de l'ADN, qui permettraient d'éradiquer des maladies héréditaires et de découvrir des traitements efficaces pour de nombreuses maladies incurables. La tentation est là. Comment faire alors pour évaluer les risques si l'on découvre leur nature une fois que nous sommes engagés sur cette voie?

La nature même du concept de risque nous force à trouver l'équilibre entre les divers types d'incertitude. C'est une tâche difficile, voire désagréable, mais selon toute vraisemblance, nous nous y sommes déjà bien attelés. Il ne reste plus qu'à espérer qu'on en retirera le meilleur.

Auteur de *Risk and Responsibility* (1994), *Mad Cows and Mother's Milk: The Perils of Poor Risk Communication* (1997) et de *In the Chamber of Risks: Understanding Risk Controversies* (2001), tous parus chez McGill-Queen's University Press.

comportent de telles caractéristiques. Tandis que nos gouvernements hésitent à ratifier le Protocole de Kyoto, qui constitue un premier pas aussi humble soit-il dans la gestion de ce risque, de nombreux citoyens demeurent perplexes.

Comment faire alors pour évaluer les risques si l'on

découvre leur nature une fois que nous sommes engagés

sur cette voie?

génique, à l'amélioration génétique et au clonage de gènes, nous découvrirons des problèmes tout à fait nouveaux et la question est de savoir si nous devons concrétiser des percées aussi révolutionnaires. Parallèlement, les

## ACTIVITÉS À VENIR

Du 26 au 28 novembre 2002

Conférence sur la recherche en matière de politiques autochtones

Affaires indiennes et du Nord Canada, et University of Western Ontario

(Ottawa)

Cette conférence vise à attirer l'attention sur le grand nombre de travaux de recherche qui existent sur les questions autochtones, à délaisser le modèle de victimisation dans lequel elles sont souvent abordées et à intégrer les différents sujets de recherche, comme les questions sociales, l'économie et la santé, qui sont trop souvent traitées isolément. Pour obtenir de plus amples renseignements et vous inscrire, rendez-vous à l'adresse [www.ssc.uwo.ca/sociology/apic-cmpa/](http://www.ssc.uwo.ca/sociology/apic-cmpa/)



orchestrée. La débâcle de la société Long-Term Capital Management, antérieure à celle d'Enron, a, elle aussi, démontré trop tard que les autorités, ainsi que les spécialistes bancaires en investissements qui avaient prêté de très importantes sommes à l'entreprise, ne se doutaient aucunement qu'elle avait trouvé des manières d'augmenter l'effet multiplicateur de son capital, en allant bien plus loin qu'une prise de risque « rationnelle ».

Dans un domaine complètement différent — la réglementation des risques

associés aux produits chimiques à effet polluant pour l'environnement et nuisibles à la santé — grâce au perfectionnement continu des méthodes de détection, les scientifiques peuvent trouver des traces de nombreuses substances en concentration infime. Nous pouvons donc affirmer que, peu importe la concentration d'une substance, les experts seront en mesure de la détecter. Pourquoi y aurait-il alors lieu de s'inquiéter de cette situation?

En termes plus clairs, cela signifie que le citoyen doit pouvoir faire confiance aux experts qui évaluent les risques en effectuant des manipulations statistiques extrêmement complexes et qui se posent la question : Devrait-on exiger des entreprises qu'elles investissent pour diminuer encore plus la concentration de particules de certains produits qui est déjà à peine détectable? Le véritable problème de nos jours est qu'il est difficile de faire confiance.

Le manque de confiance souligne la controverse associée à l'évaluation du risque. De nombreux citoyens ne voient pas ce concept du même œil que les gestionnaires professionnels du risque. La plupart des gens supportent beaucoup mieux la pression associée aux dangers qu'ils connaissent, comme les accidents d'automobile, contrairement à ceux de la radiation, qu'ils tolèrent un niveau de risque plus élevé dans le premier cas que dans le second.

### *impliquant des risques.*

*Les citoyens comprennent de plus en plus ce qu'est le concept de risque. Cependant, il y a encore beaucoup à découvrir et il reste de nombreuses étapes à franchir quant à la manière dont les gouvernements devraient réglementer ou contrôler les activités*

Beaucoup de gens ne réagissent pas de la même manière lorsqu'ils sont confrontés aux événements, tels que les accidents mortels. Par exemple, la mort d'enfants est particulièrement bouleversante, tout comme le sont les catastrophes qui entraînent simultanément dans la mort un grand nombre de personnes, comme les écrasements d'avion. Aux yeux des gens, les manières de mourir ou de tomber malade ne se valent pas toutes; plus qu'une mort subite accidentelle, ils craignent le cancer ou les

et qu'elles s'appliquent tout aussi bien aux dangers (l'aspect « négatif »). Si nous imaginons un instant cette réalité comme la « roulette russe de la vie » avec pour enjeux respectivement les avantages et les pertes, il apparaît clairement que les aspects positifs et négatifs augmentent parallèlement à notre richesse. En d'autres mots, nous avons beaucoup à gagner si nous suivons bien les règles du jeu, et, inversement, nous pouvons perdre beaucoup en jouant mal.

J'illustre ces problèmes par deux exemples. Le premier est le risque associé aux changements climatiques. Le risque lui-même se caractérise par les répercussions éminemment probables des émissions de gaz à effet de serre causées par l'activité humaine sur le système climatique, englobant les tendances à long terme de la température (particulièrement aux latitudes boréales où nous vivons) et de nombreux autres impacts. Les gaz à effet de serre sont produits par les combustibles fossiles que nous utilisons et le résultat d'autres activités, et nous sommes très dépendants de ces combustibles, pour nos voitures et beaucoup d'autres choses. Si nous voulons réduire le risque de changements climatiques en limitant l'utilisation de combustibles fossiles (ce que les experts nous exhortent à faire), nous devons modifier de manière significative notre mode de vie. Mais est-il vraiment nécessaire de le faire? Évaluer le risque associé aux changements climatiques est une tâche complexe, pleine d'incertitude et dont les probabilités sur le plan des résultats s'échelonnent sur des siècles. Nous ne maîtrisons pas la gestion de risques qui

maladies neurodégénératives à évolution lente. D'aucuns sont choqués si on leur fait remarquer, en comparaison à bien des choses qu'ils font quotidiennement sans réfléchir, qu'il est inutile de s'inquiéter outre mesure d'un danger particulier, comme celui des radiations émanant des centrales électronucléaires. En outre, bien des gens ne comprennent pas pourquoi les gestionnaires du risque, qui disposent de toutes les ressources de la science moderne, sont incapables de répondre à leurs questions de manière claire et sans équivoque; en revanche, ils parlent de probabilités ou, si vous voulez, du risque qu'un événement malheureux se produise ou non. Les citoyens comprennent de plus en plus ce qu'est le concept de risque. Cependant, il y a encore beaucoup à découvrir et il reste de nombreuses étapes à franchir quant à la manière dont les gouvernements devraient réglementer ou contrôler les activités impliquant des risques. En fondant notre économie et nos politiques sur une démarche axée sur le risque, on constate que les probabilités de récolter des avantages (l'aspect « positif ») sont importantes et réelles

# Le concept de risque

William Leiss

Chaire de recherche sur la divulgation des risques et les

politiques publiques

Haskayne School of Business

Université de Calgary

Professeur,

École d'études politiques

Université Queen's

et

Directeur adjoint

Centre R. Samuel McLaughlin

d'évaluation du risque pour

la santé des populations

Université d'Ottawa

*...bien des gens ne comprennent pas pourquoi les gestionnaires du risque, qui disposent de toutes les ressources de la science moderne, sont incapables de répondre à leurs questions de manière claire et sans équivoque...*

« a probabilité de perte (ou de gagner) » exprime de manière éloquent le concept de « risque ». Si je mets le mot « gagner » entre parenthèses, c'est simplement parce que la plupart des gens associent le fait de prendre des risques à ce qui les inquiète le plus. Ils pensent aux malheurs qui pourraient leur arriver, tout particulièrement à leurs enfants, s'ils avaient des problèmes de santé ou étaient victimes de la pollution. Plus que tout, le risque est une « probabilité ». Lorsqu'on demande aux experts de se prononcer sur la probabilité qu'un événement incertain se concrétise, « peut-être » est la seule réponse qu'ils sont en mesure de nous donner. Si l'on pousse un peu plus loin la discussion, la plupart des gens admettent qu'ils prennent volontairement des risques en participant à certaines activités, non pas pour éviter de perdre quelque chose, mais pour gagner. Ils achètent des billets de loterie ou dépendent certaines sommes d'argent aux jeux de hasard dans les casinos ou à l'hippodrome, ou jouent tout simplement au poker entre amis à la maison. Pour la majorité des gens, les jeux de hasard sont une manière de se familiariser avec le concept de probabilité dans leur vie quotidienne. Ils prennent des assurances pour se « protéger de la probabilité d'être victimes, eux aussi, d'événements qui touchent au hasard certaines personnes. Même les propriétaires ou les conducteurs les plus prudents (qui redoutent les risques) peuvent, malgré eux, être responsables d'un incendie à la maison ou d'un accident sur la route. Le langage du risque s'infilte parfois graduellement dans divers domaines de la vie courante parce que c'est une manière très utile de s'exprimer. Prenons, par exemple, les prévisions météorologiques qui sont données en termes de probabilité (« Aujourd'hui, la probabilité d'avertir est de 50 pour cent. »). Nous assistons là à une évolution assez récente. Si on le leur demandait, il est probable que beaucoup de

gens auraient de la difficulté à expliquer ce qu'est une « probabilité de pluie ». L'usage répété de ce langage en augmente la maîtrise et nous pouvons nous attendre à ce qu'un tel emploi s'impose de plus en plus, tout simplement parce que c'est la meilleure manière d'exprimer la réalité se compose d'une mosaïque de possibilités. L'usage du langage du risque grandissant, de plus en plus de gens prennent conscience que l'économie de leur pays repose sur les prises de risque des entreprises. Dans ce domaine, la « probabilité de gagner » prédomine et constitue la motivation première des comportements; en outre, elle est source d'abondantes ressources économiques. Malheureusement, la récente débâcle des marchés financiers a sensibilisé les esprits aux réels désavantages qui sont reliés aux activités de entreprises. Voilà un aspect du système qui peut les toucher directement. Le thème des tromperies des cadres d'entreprise corrompus et sans scrupules a fait la une des quotidiens; derrière cet aspect sensationnel, la réalité fait état de dizaines de milliers d'employés qui ont perdu des emplois bien rémunérés et aussi, dans certains cas, la totalité de leurs avoirs de retraite. C'est la conséquence même d'une économie fondée sur la prise de risque. Cela est dû en partie à la complexité sans cesse grandissante des activités impliquant des risques. À mesure que le citoyen le démystifie, le sujet est de plus en plus difficile à comprendre et il faut suivre son évolution très attentivement. Par exemple, dans la gestion des risques financiers, on a mis au point de nouveaux instruments d'intervention, malheureusement même les autorités chargées de la réglementation du marché ne les maîtrisent pas. Après la débâcle d'Enron, on a compris que, derrière ce que l'on croyait être des instruments financiers de pointe et d'une efficacité incomparable, se cachait une escroquerie savamment



## Du 8 au 11 décembre 2002

### Colloque annuel 2002 de la Society for Risk Analysis

(La Nouvelle-Orléans, États-Unis)

La Society for Risk Analysis rassemble des représentants de diverses disciplines et de plusieurs pays pour leur offrir la possibilité d'échanger renseignements, réflexions et méthodologies d'analyse du risque et de résolution de problèmes dans ce domaine, faciliter la diffusion des connaissances sur le risque, et les méthodes de gestion et leurs applications, et promouvoir le progrès sur les plans de la recherche et de la formation en matière d'analyse du risque. Pour obtenir de plus amples renseignements, visitez le site [www.sra.org](http://www.sra.org)

## Du 19 au 22 février 2003

### En quête de sécurité : un colloque international sur le maintien de l'ordre et de la sécurité

Commission du droit du Canada

(Montréal)

Ce colloque international rassemblera les grands spécialistes mondiaux en matière de sécurité et de maintien de l'ordre afin d'explorer la relation complexe entre les organismes de l'ordre publics et les sociétés de sécurité privées. Cette question sera abordée du point de vue de diverses disciplines tant sous un angle théorique qu'empirique. Le colloque aura lieu à l'hôtel Wyncham de Montréal. Pour obtenir de plus amples renseignements, communiquez avec la CDC au numéro (613) 946-8980, par courriel à l'adresse [policing@lhc.gc.ca](mailto:policing@lhc.gc.ca) ou par l'entremise de son site Web à l'adresse [www.lhc.gc.ca](http://www.lhc.gc.ca)

## Du 17 au 19 septembre 2003

### Environmental Health Risk : deuxième colloque international sur l'incidence des facteurs environnementaux sur la santé

Wesssex Institute of Technology et Université de Catane

(Catane, Italie)

Ce colloque rassemblera des experts du monde universitaire et de celui des affaires afin d'aborder les déterminants environnementaux des problèmes de santé. Ces derniers représentent une source de préoccupation importante dans le monde entier. Souvent complexe, l'interrelation entre le risque environnemental et la santé peut dépendre de nombreux facteurs liés à la classe sociale, à l'emploi et au mode de vie. Le colloque servira de cadre à la diffusion et à l'échange d'information sur l'incidence des facteurs environnementaux sur la santé, leur interprétation et l'évaluation du risque. Pour obtenir de plus amples renseignements, rendez-vous sur le site [www.wesssex.ac.uk/conferences/2003/healthrisk03/](http://www.wesssex.ac.uk/conferences/2003/healthrisk03/)

L'équipe Horizons du PRP

DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

ÉDITEUR EN CHEF

Robert Judge

COÉDITEUR

Paul Halucha

COLLABORATEURS

Michelle Caron

Derek McKee

Mathieu Mellon

Traduction et révision :

PMF Services de rédaction Inc.

et Tradulitech

Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication

Inc.

Horizons est publiée par le Projet de

recherche sur les politiques afin de

stimuler l'échange d'information entre

les chercheurs de la collectivité de

recherche sur les politiques du gou-

vernement et du secteur privé.

Pour les commentaires, les questions, les

demandes d'abonnement et les change-

ments d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca

Téléphone : (613) 947-1956

Télécopieur : (613) 995-6006

Les opinions exprimées  
n'engagent que leurs auteurs et  
ne reflètent pas nécessairement  
celles de tout organisme lié à  
l'auteur ou à Horizons.

INTRODUCTION (SUITE)

plus reconnue, ont constamment induit moins dix à l'exception de deux années. À la fin de la guerre froide, les aiguilles se situaient à dix-sept minutes de minuit. Aujourd'hui, après les attaques terroristes, l'échec des pourparlers de paix au Proche-Orient, la fin du Traité sur les missiles antimissiles balistiques et la tension créée par l'impasse entre le Pakistan et l'Inde au sujet des missiles à capacité nucléaire, les aiguilles ont été avancées à minuit moins sept.

En parallèle avec l'explosion du risque dans le système international, on a observé une croissance soutenue des critiques, voire du cynisme, à l'encontre des principales institutions de gestion et d'évaluation du risque. Si les décideurs politiques ont depuis toujours toléré un certain degré d'incertitude (au-delà du sens du risque), le public, quant à lui, devient moins tolérant envers le risque. Sur des enjeux aussi divers que le bien-être, la pollution environnementale et la biotechnologie, le public souhaite un présent et un avenir « sans risque ». Cette situation est plus prononcée lorsqu'il s'agit de questions de politiques publiques ayant un impact sur la santé et la sécurité publique, mais touche aussi presque toutes les politiques présentant un potentiel d'incertitude ou de changements rapides et imprévus. En d'autres termes, la peur du risque s'infilte dans presque tous les débats politiques.

Cette combinaison d'un monde réel rempli de risques et d'une baisse de respect (Néville) envers les gestionnaires du risque a engendré une nouvelle culture négative du risque et a mené directement à l'élaboration du principe de précaution. Selon ce principe, même si les meilleures prédictions se révèlent fausses, il est préférable de se tromper en prenant un surcroît de précautions. L'approche de la précaution offre au moins une solution conceptuelle aux défis de la gestion du risque moderne. Toutefois, en pratique, elle a souvent semé la confusion, précisément parce que l'évaluation du risque demeure trop subjective.

Rien ne laisse croire que la précaution soit toujours la meilleure solution. Les innovations sociales et technologiques requièrent une tolérance sociale envers le risque. Dans un récent article publié en ligne ([www.spiked-online.com](http://www.spiked-online.com)), le scientifique britannique Sir Colin Berry avance que l'obsession moderne pour le risque a atteint « un stade qui se traduit par des dommages pour la société ». La tendance à nous concentrer sur les risques, souvent extrêmement minimes, associés à chaque technologie (nouvelle et ancienne) nous empêche de voir les bénéfices existants et potentiels. Il cite de nouveaux faits montrant que, dans plusieurs pays européens, il est possible qu'une forte éclipse de maladies évitables (comme la rougeole) se produise en raison du refus répandu dans les populations à participer aux programmes de vaccination. Ce refus s'explique par le faible risque de contracter une maladie ou de mourir après l'inoculation d'un vaccin. Un autre exemple de ce phénomène est l'hostilité affichée par certains envers les innovations en biotechnologie et ce, malgré les nombreux avantages potentiels qui découleraient d'un plus grand recours à la biotechnologie dans les domaines de l'agriculture et de la santé.

La fonction publique canadienne est aux premières loges pour ce qui est de susciter un débat public, interpréter les nombreux risques et occasions et y faire face. Il n'existe pas de solution miracle pour gérer les questions actuelles et à venir liées au risque. Au demeurant, le besoin de mettre en place une communauté compétente et fiable de chercheurs sur les politiques, capable de soutenir une approche de prise de décision axée sur les faits ainsi qu'un débat public rationnel, est plus pressant que jamais. Dans la tradition des Conférences nationales de la recherche sur les politiques, nous avons élaboré un excellent programme — reflétant la diversité des expériences politiques au sujet du risque. Nous avons travaillé d'arrache-pied pour assurer la participation des communautés œuvrant dans les domaines de la science et de la sécurité à la conférence de cette année et espérons les garder actives au sein du Projet de recherche sur les politiques. Faisons-nous face à un nouveau monde de risque? Nous pourrions méditer sur la question à l'occasion de la Conférence nationale de recherche sur les politiques de 2002.



# HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

## Un nouveau monde de risque?

DANS CE NUMÉRO

- 1 Introduction  
Un nouveau monde de risque?
- 3 Activités à venir sur le risque  
Chroniqueur invité
- 4 Le concept de risque  
Témoins
- 7 La démocratie peut-elle survivre?  
Chroniqueur invité
- 8 Le risque et le génie génétique  
Programme de recherche
- 11 La confiance du public dans  
les services de police  
Chroniqueur invité
- 12 Le risque et la collectivité  
Programme de recherche
- 15 Une politique étrangère  
canadienne réaliste  
Chroniqueur invité
- 16 Bâtir une capacité de gestion  
du risque  
Le choix des instruments
- 19 Boîte à outils  
Instruments pour l'analyse  
et la gestion du risque

Canada



Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274

Bienvenue à cette édition d'Horizons sur la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002! La conférence de cette année porte sur le présent et l'avenir du Canada et du monde dans une perspective de risque. L'idée d'adopter le « risque » comme thème central de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002 a émergé en toile de fond des événements de l'automne 2001, qui ont eu un impact mondial. Dans un monde qui semble soudainement moins sûr, la pertinence de la question du risque s'est imposée comme objectif pour notre rassemblement annuel. Au lendemain d'un été marqué, une fois encore, par des conditions météorologiques extrêmes partout au Canada, par un nombre croissant de cas de virus du Nil en Amérique du Nord et par le premier cas de mort causée par l'encéphalopathie spongiforme bovine au Canada, l'importance d'une réflexion de groupe sur le risque est incontestable.

Il est impossible de passer outre l'importance que revêt la notion de risque dans les débats actuels sur les politiques. En effet, certaines questions de politiques de l'heure confirment déjà ce rôle central : Comment gérer les risques associés aux maladies infectieuses? Comment la lutte contre le terrorisme façonnera-t-elle la géopolitique et la politique étrangère du Canada? Comment se déroulera la révolution biotechnologique? Qu'en est-il du débat Nord-Sud, surtout en ce qui concerne l'Afrique?

Le jargon du risque s'est rapidement répandu au sein de la société moderne et domine maintenant même le jargon de la gouvernance. Qu'est-ce que le risque? En termes simples, le risque est la probabilité de perdre ou de gagner (voir l'article de William Leiss). L'analyse (ou l'évaluation) du risque est la technique permettant de mesurer la probabilité qu'un événement indésirable se produise, et la gestion du risque est notre capacité à agir face à un risque en particulier.

Dans son livre *Against the Gods*, Peter Bernstein avance que [Traduction] « l'idée révolutionnaire qui trace la frontière entre le présent et le passé est la maîtrise du risque : un concept selon lequel l'avenir est davantage qu'un caprice des dieux ». Avec raison, Bernstein reconnaît le mérite de la création de nouvelles institutions dans le secteur public (institutions démocratiques) et le secteur privé (assurances, fiducies et marchés financiers) dans l'émergence d'un esprit d'entreprise qui mène, à son tour, à une croissance économique et à un développement social plus rapides. À juste titre, les chercheurs qui ont élaboré l'analyse des probabilités et établi les fondements de l'économie moderne, de la théorie démocratique et des statistiques sont les héros de l'histoire de Bernstein.

APERÇU DE LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Vol. 5, no.4 not published



























